

# Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Informe sobre el Diseño del Plan de Acción de Costa Rica 2017-2019

---

Israel Aragón Matamoros, investigador independiente

## Tabla de contenidos

<b>Resumen Ejecutivo: Costa Rica</b>	<b>6</b>
<b>I. Introducción</b>	<b>10</b>
<b>II. Contexto de gobierno abierto en Costa Rica</b>	<b>11</b>
<b>III. Liderazgo y proceso multiactor</b>	<b>14</b>
<b>IV. Compromisos</b>	<b>26</b>
1. Plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres	28
2. Plataforma nacional multicanal de la oferta educativa pública vigente	31
3. Laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas	34
4. Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento	37
5. Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto	41
6. Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)	44
7. Política de Justicia Abierta	47
8. Política de Parlamento Abierto de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica	50
9. Formación a mujeres de partidos políticos	53
10. Herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTBI	56
11. Seguimiento a los compromisos de la estrategia nacional por un gobierno abierto	59
12. Revisión del tercer plan de acción por parte de la administración que regirá del 2018 al 2022	65
<b>V. Recomendaciones generales</b>	<b>67</b>
<b>VI. Metodología y fuentes</b>	<b>71</b>
<b>Anexo I. Resumen del desempeño de Costa Rica a lo largo del desarrollo del plan de acción</b>	<b>73</b>



## Executive Summary: Costa Rica

Costa Rica’s third action plan addresses three Sustainable Development Goals (SDGs) and includes, for the first time, all three branches of the government. During the design phase, open workshops were held in several cities across the country, but the government did not provide feedback about how citizen inputs were considered. The plan does not have any potentially transformative commitments due to design deficiencies. Going forward, the government could increase the public’s influence in the plan design and commitments could be more specific and results-driven to increase ambition.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive, and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors all action plans to ensure governments follow through on commitments. Costa Rica joined OGP in 2012 and has since implemented two action plans. This report assesses the design of Costa Rica’s third action plan.

### General overview of the action plan

Costa Rica’s solid democratic institutions have contributed to strengthening the country’s open government process. The third action plan covers more themes than previous plans, including gender equity, environment and open contracting.

Unlike the first action plan, the third plan was created by a multi-stakeholder forum, with the participation of government, civil society, higher education and private sector representatives. This broad participation led to the incorporation of diverse themes in the action plan, which was developed through open workshops, and allowed participating citizens to become proposing members. Three sessions were also hosted outside the metropolitan area of San

### Table 1. At a glance

Participating since: 2012  
 Action plan under review: 3 (2017-2018)  
 Report type: Design  
 Number of commitments: 12

#### Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes  
 Level of public influence: Consult  
 Acted contrary to OGP process: No\*

#### Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 11 (92%)  
 Transformative commitments: 0  
 Potentially starred: 0

#### Action plan implementation

Starred commitments: N/A  
 Completed commitments: N/A  
 Commitments with major DIOG\*: N/A  
 Commitments with outstanding DIOG\*: N/A

\*DIOG: Did it Open Government?



Jose; however, proposals made during these events were not included in the plan. Additionally, the government made available a form in the national open government website where citizens were able to submit commitment proposals and other suggestions.

Commitments are mostly relevant to access to information, with less emphasis on citizen participation and accountability. The most ambitious commitments sought to increase public procurement transparency (commitment 6) and introduce open government values into the judiciary (commitment 7) and the legislature (commitment 8).

**Table 2. Noteworthy commitments**

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p><b>6. Incorporating open contracting standards into the Integrated Public Procurement System (SICOP in Spanish)</b></p> <p>Disclose data generated by the SICOP in an open data, neutral and interoperable format, in line with the Open Contracting Partnership standards.</p>	<p>The impact of this commitment will depend on the eventual use of the SICOP; therefore, the target audience should be better defined in order to refine the data generated by the system. It is also necessary to create assessment and accountability processes.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p><b>7. Open Justice Policy</b></p> <p>Promote judiciary-wide management that is based on the open justice guiding principles: transparency, participation and collaboration to guarantee impartial, independent and equal access to justice, as well as effective legal protection for integrated wellbeing of the people.</p>	<p>This commitment has one of the highest potential impacts of the action plan. Thus, it would benefit from quantifying the policy's expected outcomes to be able to assess whether those are achieved or not. If these metrics are incorporated into the performance review process, the likelihood of successfully implementing the policy will be higher.</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p><b>8. Open Parliament Policy for Costa Rica's Legislature</b></p> <p>Create and implement an institutional open parliament policy for Costa Rica's Legislature</p>	<p>The recommendation is for the National Open Government Commission (CNGA in Spanish) to prioritize the implementation of this commitment. The legislature is key for the democratic process and for the promotion of reforms and regulations the country requires in order to address the ongoing economic situation and the citizens' needs. The government could continue using the new structure, which would operate under a</p>	<p><i>Note: this will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>

	future decree, designed to support the implementation of the action plan.	
--	---	--

## Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide the implementation of the current action plan.

Table 3. Five key IRM recommendations

Increase public influence on the action plan development process and dedicate more time to its design process to more carefully plan the implementation and monitoring of each commitment
Include more ambitious commitments and ones that address the concerns of Costa Rica’s general population
Follow up with CSOs that are starting to engage in open government processes and create mechanisms to increase public influence in the action plan development process.
Create forums for CSOs to work in collaboration with the institutions in charge of implementing commitments, so that they can influence processes, even outside of the CNGA
Monitor the success and completion of commitments in terms of their ability to address the identified problems, rather than the implemented activities

## ABOUT THE AUTHOR

**Israel Aragón** is a researcher and international consultant, he has expertise in index development and public policy assessments. He has produced national and international publications related to transparency, participation and the use of technology for democracy. More recently, he has specialized in data analysis for strategy development and regularly appears in Costa Rica’s most important media channels.

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

---

\*OGP’s Participation & Co-creation Standards were updated in 2016 to support participation and co-creation throughout all stages of the OGP cycle. The Participation & Co-creation Standards outline “basic requirements” which all OGP member countries are expected to meet, and “advanced steps”

which, although not obliged to meet, countries will be supported and encouraged to do so. In this line, the Steering Committee resolved in 2017 that if a government does not meet the IAP “involve” requirement during development, or “inform” during implementation of the NAP, as assessed by the IRM, it will be considered to have acted contrary to OGP Process.

Given that guidance materials were not yet published during the rollout period of this new policy, countries developing 2017-2019 action plans were given a one action plan cycle grace period. Therefore, Costa Rica is not considered to have acted against the OGP process. For more information visit Section 6 of the OGP Handbook – Rules and Guidance for Participants: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP\\_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants\\_20190313.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf)



## Resumen ejecutivo: Costa Rica

El tercer plan de acción de Costa Rica aborda cinco Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) e incluye, por primera vez, a los tres poderes del estado. Durante su diseño se realizaron talleres abiertos en varias partes del país, pero no hubo retroalimentación sobre los aportes del público. El plan no contiene compromisos potencialmente transformadores por deficiencias de diseño. En el futuro, se debe elevar el nivel de influencia del público en el proceso de desarrollo del plan y los compromisos podrían ser

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos den seguimiento a los compromisos y los cumplan. Costa Rica se unió a OGP en 2012. Desde ese momento, Costa Rica ha implementado dos planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del tercer plan de acción de Costa Rica.

### Descripción general del plan de acción

Costa Rica cuenta con fuertes instituciones democráticas que han permitido el fortalecimiento de gobierno abierto en el país. El tercer plan de acción abarca más temas que sus predecesores, incluyendo compromisos relacionados a las temáticas de igualdad de género, ambiente y de contratos abiertos.

A diferencia del primer plan de acción, el tercero fue creado por un foro multiactor conformado por representantes del gobierno, de sociedad civil, de educación superior y del sector privado. La amplia convocatoria dio pie a la inclusión de una diversidad de temas en el plan de acción, el cual se desarrolló a través de talleres de convocatoria abierta, permitiéndole a ciudadanos más allá del foro multiactor participar como miembros proponentes. También se organizaron tres sesiones fuera del área metropolitana de San José; sin

#### Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2012  
Plan de acción bajo revisión: 3 (2017-2018)  
Tipo de reporte: Diseño  
Cantidad de compromisos: 12

#### Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Si  
Nivel de influencia del público: Consultar  
Actuó en contra del proceso de OGP: No\*

#### Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 11 (92%)  
Compromisos transformadores: 0  
Potencialmente estelares: 0

#### Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A  
Compromisos completados: N/A  
Compromisos con DIOG Significativo\*: N/A  
Compromisos con DIOG Excepcional\*: N/A

\*DIOG: Variable de apertura de gobierno, por sus siglas en inglés



embargo, ninguna de las propuestas presentadas durante estos encuentros fue incluida en el plan. Además, se habilitó un formulario a través de la página nacional de gobierno abierto para recibir propuestas de compromisos y otras sugerencias de manera virtual.

Los compromisos son relevantes principalmente al valor de acceso a la información, con participación ciudadana y rendición de cuentas tomando un rol menos prominente. Los más ambiciosos buscan incrementar la transparencia de compras públicas (compromiso 6) e incorporar los valores de gobierno abierto en el poder judicial (compromiso 7) o el poder legislativo (compromiso 8) del estado.

**Tabla 2. Compromisos notables**

Descripción del compromiso	Siguietes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación
<p><b>6. Implementación de estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Publicas (SICOP)</b></p> <p>Poner a disposición de la ciudadanía los datos generados por el SICOP en formato abierto, neutral e interoperable, siguiendo los estándares de contratación abierta de Open Contracting Partnership.</p>	<p>Debido a que el impacto de este compromiso depende del eventual uso del SICOP, su población meta debe de ser mejor definida para así refinar los datos que este sistema pretende generar. Igualmente, es necesario definir cómo se evaluará el sistema y el proceso de rendición de cuentas.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p><b>7. Política de Justicia Abierta</b></p> <p>Promover una gestión en todos los ámbitos del Poder Judicial basada en los principios rectores de la Justicia Abierta: transparencia, participación y colaboración para garantizar el derecho de acceso a la justicia imparcial, independiente e igualitaria, así como la tutela judicial efectiva que lleva al bienestar integral de las personas.</p>	<p>Con uno de los impactos potenciales mas altos en el plan de acción, este compromiso se beneficiaría de cuantificar los resultados esperados de la política y de asignarles responsables, de manera que sea posible medir cómo estos están cumpliendo con lo esperado. Si esto se incorpora en la medición del desempeño, será mayor la probabilidad de llevar la política a la práctica exitosamente.</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p><b>8. Política de Parlamento Abierto de la Asamblea Legislativa de la Republica de Costa Rica</b></p> <p>El compromiso es crear e implementar una Política Institucional de Parlamento</p>	<p>Se sugiere que la CNGA priorice el seguimiento a este compromiso. El Poder Legislativo juega un rol de gran importancia en el funcionamiento democrático y en el avance de reformas y legislación que el país necesita para atender su actual situación económica y las principales</p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

Abierto en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.	necesidades de su población. Se sugiere dar seguimiento bajo la nueva estructura que operaría con un futuro decreto diseñado para apoyar la implementación del plan de acción.	
---	--	--

### Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Eleva el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan de acción y dedica más tiempo al diseño del plan para planificar más detalladamente cómo se implementará cada compromiso y cómo se medirá su cumplimiento y éxito.
Incluir compromisos más ambiciosos y relacionados a temas de preocupación más generalizada entre la ciudadanía costarricense.
Dar seguimiento a OSC que empiezan a vincularse con iniciativas de gobierno abierto y crear mecanismos para aumentar el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan.
Habilitar espacios para que las OSC contraparte trabajen junto a las instituciones que implementan compromisos y puedan así incidir sin necesidad de estar en la CNGA.
Medir el éxito de los compromisos y su cumplimiento en función de los avances logrados en la problemática que se busca resolver, no de las actividades implementadas.

### SOBRE EL AUTOR

**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 Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP por sus siglas en inglés)** tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de la OGP evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el diálogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.



\*Los Estándares de Participación y Cocreación de OGP se actualizaron en el 2016 para apoyar la participación y la cocreación a lo largo del ciclo de OGP. Los Estándares de Participación y Cocreación describen los “requisitos básicos” que todos los países miembros de OGP deben cumplir, y las

“medidas avanzadas” que, aunque no son obligadas a ser cumplidas, se apoyan y fomentan. De acuerdo con esto, el Comité Directivo resolvió en 2017 que si un gobierno no cumple con el nivel de “involucra” del IAP durante el desarrollo, o con el de “informa” durante la implementación del PAN, según la valoración del IRM, se considerará que ha actuado en contra al proceso de OGP

Dado que los materiales de orientación aún no se habían publicado durante el despliegue de esta nueva política, a los países que desarrollaron planes de acción 2017-2019 se les dio un período de un plan de acción como período de gracia. Por lo tanto, no se considera que Costa Rica haya actuado de manera contraria al proceso de OGP. Para obtener más información, visite la Sección 6 del Manual de OGP - Reglas y Orientación para los Participantes: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP\\_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants\\_20190313.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf)

## I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

Costa Rica se incorporó a OGP en el 2012. Este informe abarca el desarrollo y diseño del tercer plan de acción de Costa Rica para el periodo 2017-2019.

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de OGP se asoció con Israel Aragón Matamoros, investigador independiente, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

## II. Contexto de gobierno abierto en Costa Rica

Las condiciones democráticas y sólida institucionalidad del país han creado condiciones adecuadas para impulsar iniciativas de gobierno abierto en todos los Poderes de la República. Tras tres planes de acción, el pilar en que más se han centrado los compromisos es el de acceso a la información y en menor medida el de participación y rendición de cuentas.

La República de Costa Rica es considerada por muchos una de las democracias más estables de América. En el año 2021 cumplirá 200 años de vida independiente. Los pilares de su democracia descansan sobre instituciones democráticas consolidadas y un ejercicio de la política que respeta el Estado de derecho, en el que se desenvuelven todos los Poderes de la República.

Los ciudadanos tienen garantizados sus derechos fundamentales, razón por la cual el índice “Freedom in the World 2018”, desarrollado por “The Democracy Project” lo califica como un país “libre” y le asigna en su puntaje 91 puntos de 100 posibles, describiéndolo como una nación con un fuerte Estado de derecho, procesos electorales sólidos y un alto nivel de libertades civiles y derechos políticos.<sup>1</sup>

Los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas están consagrados en la Constitución Política, la cual declara que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (Artículo 9) y garantiza la libertad de asociación (Artículo 25), el derecho de acceso a la información pública (Artículos 27 y 30) y a la privacidad (Artículo 24), así como la libertad de expresión (Artículo 26) y el derecho a la manifestación pacífica (Artículo 28).

El Índice Mundial de Libertad de Expresión 2018 desarrollado por la organización “Reporteros sin fronteras” da a Costa Rica la décima mejor posición entre 180 países y afirma que el país posee el “mejor registro en respeto a los derechos humanos y la libre expresión” en Latinoamérica<sup>2</sup>. A pesar de que no cuenta con una ley de acceso a la información, posee una amplia legislación que ayuda a regular este derecho y que ofrece a los ciudadanos herramientas para hacerlo valer<sup>3</sup>.

Los mecanismos de participación formal están protegidos también constitucionalmente y a través de las leyes 8491<sup>4</sup> y 8492<sup>5</sup> de 2006, las cuales incluyen el derecho a realizar referéndums, presentar iniciativas legislativas y peticiones.

En cuanto a la práctica de la participación ciudadana, la alianza global de organizaciones de sociedad civil “Civicus”, en su Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2018<sup>6</sup>, considera a Costa Rica como un país abierto con una sociedad civil diversa que ha podido influir en procesos de toma de decisiones del gobierno. “Costa Rica tiene un mejor desempeño que muchos países de las Américas en cuanto a garantizar el espacio cívico. Las protestas no son frecuentes en Costa Rica y, cuando ocurren, rara vez se vuelven violentas”.

Costa Rica cuenta también con instituciones del Estado consolidadas que impulsan iniciativas o realizan acciones que fomentan gobiernos más abiertos y que hacen rendir cuentas a los funcionarios públicos sobre el uso que hacen de los recursos del Estado. Entre ellas destacan:

- Procuraduría de la Ética<sup>7</sup>: dependencia de la Procuraduría General de la República que se encarga de realizar las acciones necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción e incrementar la ética y transparencia en la función pública.
- Contraloría de la República: constituye uno de los actores más importantes en la lucha contra la corrupción y en promover la transparencia y rendición de cuentas en la función pública. Es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa y su principal función es la de fiscalizar el Estado.

- Defensoría de los Habitantes: también es una institución adscrita al Poder Legislativo y su función es la de proteger los derechos e intereses de los habitantes<sup>8</sup>.

El primer plan de acción de Costa Rica (2013-2014) no fue cocreado y su implementación careció de participación amplia de la sociedad civil. Sus compromisos se enfocaron en iniciativas de gobierno electrónico, como la automatización de procesos y trámites en entidades públicas y la digitalización de información. La administración de Chinchilla Miranda optó por incluir varios de los proyectos implementados o en desarrollo dentro de su agenda del gobierno digital, debido al corto tiempo disponible para presentar y cumplir el plan.

El segundo plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica introdujo por primera vez un compromiso sobre datos abiertos y dio continuidad al compromiso estelar del primer plan de acción sobre el desarrollo de un Índice de Transparencia de las Instituciones Públicas. Su implementación ayudó a que estas destinen más recursos a iniciativas de participación y a generar mecanismos para que los ciudadanos ejerzan su derecho de acceso a la información.

Los mayores avances del segundo plan de acción se dieron en el área de acceso a la información, con la publicación de cuatro decretos y cinco directrices que conllevaron un aumento importante en la cantidad de información publicada proactivamente por instituciones públicas y la definición y tiempos con que estas cuentan para atender las solicitudes de sus usuarios.

Estos ayudaron a robustecer el marco legal en materia de acceso a la información e incluyeron un decreto de datos abiertos<sup>9</sup> y otro de acceso a la información<sup>10</sup>. También lanzó a nivel nacional la iniciativa CoST, que se dedica a dar seguimiento y publicar información sobre los procesos licitatorios, de contratación y desarrollo de obra pública para varios proyectos de infraestructura pública importantes por el tamaño de la inversión económica que requieren. Todas estas iniciativas aún continuaban en proceso de implementación al momento de escribir este informe y no se cumplían todavía por completo.

Este tercer plan de acción introduce por primera vez compromisos relacionados a las temáticas de igualdad de género, ambiente y de contratos abiertos, retomando en este último caso el propósito incluido en el primer plan de acción de hacer más transparentes los procesos de adjudicaciones y compras públicas. Sin embargo, en esta ocasión el compromiso va más allá de la sistematización de trámites y publicación de información y busca incluir procesos de rendición de cuentas y formatos abiertos en la publicación de contratos, carteles licitatorios e información de las empresas y contratos adjudicados.

No obstante, varios de los principales retos que enfrenta el país siguen estando ausentes en los planes de acción. En el año 2018 Costa Rica se encontraba a las puertas de una posible crisis económica provocada por el crecimiento del déficit fiscal y los pagos de intereses de la deuda que el gobierno debió adquirir para cubrir su déficit, tanto fiscal como primario, por mencionar un ejemplo. Esto afectó el crecimiento de la economía<sup>11</sup>, lo que se ha visto acompañado por un aumento en la tasa de desempleo que ese año superó el 10%<sup>12</sup>. En diciembre de 2018 se aprobó una reforma fiscal que entró a regir en julio de 2019 y dio cierto alivio a las finanzas públicas<sup>13</sup>.

Las oportunidades para mejorar en el área de transparencia fiscal son muy grandes, ya que no existe en el manejo de la Hacienda pública una estrategia orientada a acercar la información y la rendición de cuentas en la recolección y uso de los impuestos a los ciudadanos. Además, podría contribuir significativamente a facilitar el diálogo a nivel social en torno a estos temas fiscales, ya de por sí complicado entre los diferentes actores

implicados en el tema. El país lleva más de 20 años intentando infructuosamente aprobar una reforma fiscal.

Por otro lado, a mediados del año 2017 se empezaron a conocer informaciones sobre lo que, en la opinión de algunos medios de comunicación, se convertiría en uno de los escándalos políticos más estremecedores de la historia reciente de Costa Rica<sup>14</sup>. Se le conoce como “el Cementazo” o caso del cemento chino. Este caso involucró cuestionamientos por más de \$40 millones otorgados en préstamos por la banca pública y supuestos casos de tráfico de influencias para modificar normativa local que habrían incluido a funcionarios de alto rango de los tres Poderes de la República<sup>15</sup>.

Finalmente, el país vivió durante el 2018 un nuevo proceso electoral para elegir la nueva administración para liderar el Poder Ejecutivo, lo que generó algunos cambios en la implementación de los compromisos del plan de acción y en las instituciones encargadas de liderar la agenda de gobierno abierto. Estos se detallarán en secciones posteriores de este informe.

<sup>1</sup> The Democracy Project, Freedom in the World 2018. Disponible en: <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2018>

<sup>2</sup> Reporters without borders, 2018 World Press Freedom Index: <https://rsf.org/en/costa-rica>

<sup>3</sup> Resolución n.º 880-1990 del 1 de agosto y la Sentencia 2014-4031 del 21 de marzo, ambas de la Sala Constitucional. Artículo 27 y 30 de la Constitución Política de Costa Rica. Artículo 10 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos. Artículo 274 de la Ley General de la Administración Pública. Artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, entre otros.

<sup>4</sup> Ley de Iniciativa Popular, N° 8491, marzo de 2006

<sup>5</sup> Regulación del Referéndum, Ley N° 8492, abril de 2006

<sup>6</sup> Civicus, [Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2018](#).

<sup>7</sup> “Ley de Creación de la Procuraduría de la Ética Pública”, Ley 8242 del 09 de abril de 2002

<sup>8</sup> Ley de la Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica, ley No.7423 del 18 de julio de 1994. “Este órgano velará porque el funcionamiento del sector público se ajuste a la moral, la justicia, la Constitución Política, las leyes, los convenios, los tratados, los pactos suscritos por el Gobierno y los principios generales del Derecho. Además, deberá promocionar y divulgar los derechos de los habitantes”.

<sup>9</sup> Define la información que cada institución pública deberá divulgar como mínimo bajo esta forma

<sup>10</sup> Este ordena a las instituciones públicas asignar a un funcionario como Oficial de Acceso a la información y define los procesos y tiempos con que deben cumplir a la hora de atender solicitudes de información.

<sup>11</sup> “[Costa Rica sufrió en el 2017 la mayor reducción de puestos de trabajo en últimos 21 años](#)”, Patricia Leitón, La Nación, 19 de noviembre de 2018.

<sup>12</sup> [Instituto Nacional de Estadística y Censos](#), Encuesta Continua de Empleo, III trimestre 2018.

<sup>13</sup> Ley N° 9635, [Ley de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas](#), diario oficial La Gaceta, Alcance 202, 4 de diciembre de 2018.

<sup>14</sup> “Cementazo: el terremoto que agrietó el poder”, Álvaro Murillo, Semanario Universidad

<sup>15</sup> Silvia Ulloa, “Todo lo que debe saber sobre el Cementazo: caso BCR-cemento chino”, 18 de julio de 2017, [crhoy.com](http://crhoy.com). / Diego Delfino, “Guía Práctica para entender el Cementazo”, 06 de julio de 2017, [Delfino.cr](http://Delfino.cr)

### III. Liderazgo y proceso multiactor

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto continuó como órgano rector de las políticas de gobierno abierto y lideró la cocreación del tercer plan de acción. Su constitución por decreto, previo a las elecciones del 2018, ayudó a darle continuidad a las iniciativas y retomar el trabajo realizado por la administración anterior, a pesar del cambio de liderazgo y de que la transición fue más lenta de lo que las organizaciones de sociedad civil esperaban.

#### 3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de OGP en Costa Rica.

Costa Rica no posee ningún mandato vinculante sobre su relación con la Alianza para el Gobierno Abierto que ordene a las instituciones de gobierno impulsar las iniciativas en esta materia o cumplir con los compromisos incluidos en los planes de acción. El instrumento que existe es el decreto<sup>1</sup> que creó la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, responsable de impulsar y coordinar planes que promuevan una mayor apertura del gobierno.

El Ministerio de Comunicación, que responde a la Presidencia de la República, es la nueva entidad responsable para el período 2018-2022 de liderar desde el Poder Ejecutivo la agenda de gobierno abierto y coordinar la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA). Además, es el encargado de impulsar la cocreación de planes de acción y velar por el cumplimiento de sus compromisos.

El cambio de administración en el Ejecutivo tras las elecciones presidenciales celebradas en el año 2018, que dio continuidad en el poder al Partido Acción Ciudadana, generó el cambio de órgano encargado de gobierno abierto. Anteriormente el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, también del Ministerio de la Presidencia, era el responsable de las iniciativas en esta materia. Su viceministra, Ana Gabriel Zúñiga, lideraba en la práctica toda la operación concerniente a gobierno abierto, pues en ella delegaba funciones el ministro de la Presidencia. Fue Zúñiga quien siempre presidió la CNGA y participó en las actividades en representación del gobierno. Tras cerca de tres meses desde que asumió la nueva administración, el Ministro de Comunicación, Juan Carlos Mendoza, se convirtió en el primer responsable de la agenda de gobierno abierto y quien pasó a presidir la CNGA. El delegaba en Alexander Astorga, su jefe de despacho, el liderazgo operativo y la coordinación del equipo que daba seguimiento a las diferentes iniciativas. Ambos funcionarios salieron de la administración entre diciembre de 2018 y enero de 2019. Tras sus salidas la Ministra de Comunicación, Nancy Marín, asumió el liderazgo de los temas de gobierno abierto, mientras que la coordinación del equipo encargado de las iniciativas fue asumido por Geannina Sojo.

El presidente de la República, Carlos Alvarado, no suele participar en los actos públicos relacionados a gobierno abierto, aunque sí tomó parte el 03 de abril de 2019 de la firma del “Compromiso Marco para el Fortalecimiento del Estado Abierto y el Diálogo Nacional”<sup>2</sup>, en el que junto con la Presidenta del Congreso y los Presidentes del Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Judicial propusieron una ruta para avanzar en temas de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción.

La agenda de gobierno abierto no cuenta todavía con una partida presupuestaria específica; sin embargo, en esta ocasión contará con recursos de una partida específica del Ministerio de Comunicación destinada a la publicidad y propaganda<sup>3</sup>. En años anteriores las personas que trabajaban en gobierno abierto compartían recursos con otras iniciativas dentro del Ministerio de Presidencia.

Una de las mejoras logradas por el nuevo gobierno es el aumento en la cantidad de personas que trabajan en gobierno abierto. En la segunda mitad del 2018, estas pasaron de ser una sola persona a tres dedicadas exclusivamente a las iniciativas sobre el tema: una

persona es responsable de darle seguimiento a los compromisos, realizar convocatorias y buscar y liderar proyectos de financiamiento, así como coordinar y liderar las redes sociales. Otra persona está coordinando los compromisos relacionados con datos abiertos y temas de género, así como el sitio web. La tercera, se encarga de las capacitaciones y actividades que requieren logística adicional, como el trabajo que se realizó con los gobiernos locales en conjunto con el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP)<sup>4</sup>. Además había otras dos personas, el ministro Mendoza y su jefe de despacho, Alexander Astorga, quienes se dedican parcialmente a impulsar el cumplimiento de los planes de acción. Luego de que ambos salieron de sus puestos pasaron a ser 4 los dedicados a gobierno abierto.

Las del 2018 fueron las segundas elecciones presidenciales desde que el país se integró a la Alianza para el Gobierno Abierto en el 2012. A diferencia del ciclo electoral anterior, en esta ocasión no hubo alternancia del partido político en el poder, tras ganar nuevamente el Partido Acción Ciudadana. Esta situación creó la expectativa de que la transición se daría de manera más fluida y que se facilitaría tanto la continuidad de las iniciativas en materia de gobierno abierto impulsadas por la administración anterior, como la transmisión de experiencias e información sobre estas y la operación de la CNGA. Sin embargo, desde la perspectiva de la sociedad civil, este no fue el caso.

De acuerdo con María Fernanda Avendaño, de ACCESA<sup>5</sup>, se esperaba que la transición iba a ser más fluida porque personas de ambas administraciones estuvieron colaborando y trabajando juntos anteriormente, pero considera que no fue así. Desde la organización que representa enviaron una carta a Presidencia en junio solicitando que la CNGA empezara a reunirse, pues para entonces no habían recibido ninguna convocatoria. En su opinión fueron las organizaciones de sociedad civil (OSC) las que promovieron que la CNGA retomara sus funciones, con la colaboración recibida por parte de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) durante la visita que realizó Alonso Cerdán, subdirector de la Unidad de Apoyo a gobiernos de OGP para reunirse con la nueva administración en junio de 2018.

Para Ignacio Alfaro, de Abriendo Datos Costa Rica, organización de sociedad civil que integró la CNGA hasta principios del 2018, falló la transmisión de información y experiencias entre las personas de las instituciones públicas que integraron la red de reformadores, formada por funcionarios capacitados para difundir los temas de gobierno abierto y liderar iniciativas en esta materia en sus instituciones<sup>6</sup>. Susana Soto, de la misma organización, destacó que las redes sociales oficiales sobre gobierno abierto pasaron inactivas por más de dos meses y el sitio web nacional actualizó información hasta cuatro meses después que la nueva administración asumió funciones, el 08 de mayo de 2018<sup>7</sup>.

Andrés Araya, de Costa Rica Íntegra, consideró que una vez que el trabajo inició, el gobierno mostró una mayor apertura y disposición a trabajar conjuntamente. Desde su perspectiva, la continuidad de los procesos de gobierno abierto la han dado las organizaciones de sociedad civil, pues ha faltado documentar mejor las experiencias, avances y procesos logrados hasta ahora<sup>8</sup>.

Alexander Astorga, jefe de despacho del Ministerio de Comunicación, admitió que el proceso de transición les tomó cerca de mes y medio y que resultó más largo de lo que inicialmente pensaron, pues fue mucha la información por revisar que la administración anterior les dejó<sup>9</sup>. También afirmó que contaron con el apoyo de la exviceministra de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ana Gabriel Zúñiga, responsable anterior de implementar la agenda de gobierno abierto y con quien se reunieron varias veces. La asignación de tareas y definición de plazas dentro del ministerio para las personas que se encargarían de llevar los temas de gobierno abierto fue la actividad que más tiempo tomó<sup>10</sup>.

La CNGA liderada por la nueva administración sesionó por primera vez cerca de mes y medio luego de asumir el poder, el día 28 de junio de 2018. La reunión fue presidida por Juan Carlos Mendoza, ministro de Comunicación.

### 3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción de OGP.

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP. Costa Rica no actuó de manera contraria al proceso de OGP<sup>11</sup>.

Por favor consulte el Anexo I para leer un resumen del desempeño de Costa Rica en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso OGP<sup>12</sup>. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
<b>Empoderar</b>	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
<b>Colaborar</b>	Hubo un diálogo constante Y el público contribuyó a definir la agenda.	
<b>Involucrar</b>	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	
<b>Consultar</b>	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	
<b>Informar</b>	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
<b>Sin consulta</b>	No hubo consulta	

### Foro multiactor

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) es el órgano multiactor responsable de proponer las políticas públicas, lineamientos, estrategias y planes de acción en materia de gobierno abierto a nivel nacional. Su objetivo es coordinar y facilitar la implementación del gobierno abierto en las entidades de “la administración pública, tanto central como descentralizada y a los sujetos de derecho privado que brinden servicios públicos”<sup>13</sup>.

Fue creada mediante decreto ejecutivo en mayo de 2015 y está integrada por nueve puestos distribuidos de la siguiente manera:

1. Un representante del Ministerio de la Presidencia, quien preside la Comisión.
2. Representante del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
3. Representante del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
4. Representante del Ministerio de Hacienda.
5. Representante del Ministerio de Justicia y Paz.
6. Dos representantes de la sociedad civil.

7. Un representante del Consejo Nacional de Rectores (CONARE), nombrado por el máximo órgano colegiado de la institución.
8. Un representante de las Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado; nombrado por la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP).

Al momento de redactar el presente informe, las organizaciones de sociedad civil que ocupaban los puestos correspondientes a este sector eran Costa Rica Íntegra, Capítulo nacional de Transparencia Internacional y el Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), que ocupó el puesto anteriormente ostentado por la organización Abriendo Datos Costa Rica. Los miembros representantes de estas organizaciones eran Andrés Araya y María Fernanda Avendaño, respectivamente.

El decreto que instauró la Comisión la faculta como órgano asesor del Presidente de la República y define que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que la integren se renovarán cada dos años.

La CNGA se encontraba trabajando en una nueva versión del decreto para adaptarlo a las nuevas condiciones del plan de acción, que por primera vez incluye a los otros Poderes de la República como responsables principales del cumplimiento de compromisos, para ampliar la participación de OSC y definir específicamente el proceso por el que estas se escogerían. Las organizaciones que hasta ahora la han integrado lo han hecho por invitación y el puesto que ocupan no es en representación del sector de sociedad civil, sino de sí mismos como organización. Hasta ahora, todas las OSC que han integrado la CNGA y que han participado activamente de los procesos pertenecen al área metropolitana.

Las decisiones se toman por votación simple, aunque en la práctica se han tomado por decisión unánime en la gran mayoría de las ocasiones. Todas las sesiones correspondientes a los años 2017 y 2018 se han celebrado de manera presencial en la Casa Presidencial, en San José, la capital de Costa Rica.

Para cada sesión de la CNGA el gobierno propone una agenda previamente. Ésta se manda con una semana de antelación y se permite a los miembros de la CNGA editarla para cocrear los temas a revisar. Adicionalmente se graba el audio de cada sesión, que posteriormente se sube a una carpeta a la que tienen acceso los miembros de la comisión. Las actas se publican al día en la página nacional de gobierno abierto<sup>14</sup>. El gobierno también utiliza las redes sociales como medio de difusión<sup>15</sup>.

El medio por el que tradicionalmente se difunde la información concerniente a las actividades de gobierno abierto y el trabajo de la CNGA es la página web nacional de gobierno abierto; sin embargo, esta permaneció prácticamente inactiva desde la publicación del tercer plan de acción hasta octubre de 2018. Las actualizaciones se centraron en subir las actas de la CNGA y algunos de los documentos surgidos de algunos de los talleres de cocreación. El avance de los compromisos del segundo plan de acción no se actualizó desde la primera mitad del 2017 y fue hasta octubre de 2018 cuando el nuevo gobierno publicó una descripción escueta de lo logrado hasta entonces sobre los compromisos del tercer plan de acción.

Las siguientes son las instituciones responsables de compromisos en el tercer plan de acción:

- Instituto Nacional de la Mujer (INAMU)
- Ministerio de Educación Pública (MEP)
- Municipalidad de Montes de Oca
- Dirección de Cambio Climático del Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)
- Ministerio de la Presidencia
- Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa, Ministerio de Hacienda
- Poder Judicial
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

- Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremos de Elecciones (TSE)

### Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) acordó durante la sesión celebrada el 24 de marzo de 2017<sup>16</sup> que usarían los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), definidos por la Organización de las Naciones Unidas, como criterio para guiar temáticamente la selección de los compromisos que se incluirían en el plan de acción y las organizaciones de sociedad civil que se invitarían directamente a formar parte del proceso de cocreación. Esto les ayudaría también a delimitar la cantidad de organizaciones a convocar y de compromisos a incluir, pues una de sus metas era reducir la cantidad con respecto a los 18 que tuvo el segundo plan de acción.

La CNGA escogió cinco de los 17 ODS por su afinidad con temas de gobierno abierto y relación con iniciativas que instituciones del Estado y el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano venían trabajando con anterioridad<sup>17</sup>. A partir de esa selección se definieron los sectores sociales con los que se trabajó el proceso de cocreación del tercer plan de acción.

De antemano algunos miembros de la CNGA habían considerado incluir un compromiso dirigido a la población femenina, por lo que el ODS 5 sería uno de los cinco elegidos<sup>18</sup>. Finalmente se escogieron los siguientes:

- ODS 5: Igualdad entre géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas
- ODS 10: Reducción de las desigualdades
- ODS 11: Ciudades y comunidades sostenibles
- ODS 13: Acción por el clima
- ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas

Con el fin de crear compromisos a partir de estos ODS, la CNGA definió que la metodología a seguir consistiría en la celebración de dos talleres por cada ODS: durante el primero, los asistentes empezarían la discusión sobre la problemática relacionada al ODS que buscarían resolver con el compromiso y las formas en que el gobierno abierto podría ayudar a atenderla. Estas sesiones empezaron, en la mayoría de los casos, con una exposición impartida por alguna entidad pública sobre el contexto nacional relacionado al ODS y las acciones tomadas para alcanzarlo. Las presentaciones tuvieron por objetivo introducir y nivelar el conocimiento de los participantes sobre la temática a abordar y su relación con gobierno abierto. No obstante, no en todos los talleres funcionó por igual ni se alcanzó este objetivo.

Los talleres fueron de participación abierta para todas las personas que desde la sociedad civil, el sector privado, académico o gubernamental desearan ser parte del proceso. En ellos participaron como proponentes miembros de todos estos sectores. Además de difundirse por medio de las redes sociales sobre de gobierno abierto administradas por el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, las invitaciones se extendieron a través de correo electrónico a más de un centenar de contactos. En la invitación se incluyó el cronograma y la metodología del proceso, así como los criterios que usarían para escoger los compromisos que al final se incluirían en el plan de acción<sup>19</sup>. Esta información también se publicó en el sitio web nacional de gobierno abierto.

Cada taller fue facilitado por un miembro de la CNGA o algún colaborador del viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. La capacitación a los facilitadores se dio el viernes 28 de abril de 2017 y constituyó la primera actividad oficial del tercer plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica; sin embargo, no todos los facilitadores asistieron.

Los talleres se desarrollaron entre mediados de mayo y finales de julio de 2018. El cronograma con las fechas y lugar en que se celebraría cada uno se publicó a través de los perfiles de redes sociales y la página de Internet nacional de gobierno abierto, pero no se cumplió por completo. Varios talleres cambiaron tanto de fecha como de lugar, pues a partir julio se celebraron en Casa Presidencia, donde la asistencia mejoró significativamente.

Los participantes debían inscribirse previamente mediante un formulario en línea<sup>20</sup>. El taller de redacción de los compromisos se agendó para el 21 de julio y del 22 de julio al 4 de agosto la CNGA se ocupó de revisar las propuestas recibidas. El borrador del plan de acción se sometió a consulta pública durante 10 días hábiles en la segunda mitad de agosto. Se recibieron comentarios de nueve fuentes distintas, incluyendo personas e instituciones, pero la mayor parte de ellos fueron de forma o sobre planificación. Por este motivo los cambios hechos a la propuesta final fueron principalmente para afinar su redacción<sup>21</sup>.

Asimismo, se organizaron tres talleres fuera del área metropolitana, uno en la ciudad de Puntarenas, en la región del Pacífico Central, otro en San Carlos, en la zona norte del país y el tercero en Ciudad Neilly, al sur. Entre los tres se logró la participación de 104 personas, 48 y 43 para los de San Carlos y Ciudad Neilly respectivamente y 13 en Puntarenas. No obstante, mientras en las primeras dos ciudades la mayor parte de los asistentes provenían de instituciones públicas, en el caso de Puntarenas la mayoría fue de la sociedad civil.

El esfuerzo por hacer estos talleres es destacable, pues éstos se aprovecharon para difundir el proceso y dar a conocer la metodología que se seguiría. No obstante, representa una disminución en la cantidad de sesiones de trabajo realizadas fuera del Área Metropolitana con respecto al proceso de creación del plan de acción de anterior y no se le dio retroalimentación a los asistentes sobre el uso que se le dio a sus insumos.

Adicionalmente, ninguna de las propuestas de compromisos recibidas en estos talleres se incluyó en el plan de acción, ni existe evidencia de haber usado los insumos recopilados en ellos. Las organizaciones Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, que los implementaron, explicaron que se debió a dos razones principales:

- La mayor parte de las preocupaciones manifestadas correspondieron a situaciones muy locales, específicas de sus comunidades y no necesariamente compartidas a nivel nacional
- Las temáticas propuestas para ser atendidas por el plan de acción no tenían relación con las áreas temáticas de gobierno abierto o los ODS usados como ejes temáticos.

Las problemáticas expresadas por quienes asistieron a estas sesiones<sup>22</sup> incluyeron la drogadicción, el costo de vida – particularmente de los servicios – el manejo de desperdicios y residuos sólidos, la administración de recursos como el agua, el desempleo, violencia de género, la delincuencia e inseguridad. Los anteriores son problemas que afectan cotidianamente y preocupan a la población, sin embargo, a excepción del tema de violencia contra las mujeres, ninguno se incluyó en el plan de acción.

El investigador del IRM considera que, si bien la forma en que se plantearon pudo ser desde una perspectiva localista, a todos estos se les podría dar un giro nacional, pues no son endémicos de ninguna región en específico. El valor de estos diálogos organizados fuera del área metropolitana del país fue descubrir lo que le preocupa a las personas y cuáles son sus problemas más inmediatos. No se logró instrumentalizar el gobierno abierto para ayudar a atenderlos. En esto radica un reto de los facilitadores de estos talleres y de las organizaciones de sociedad civil y demás instituciones en la CNGA.

El Viceministerio de Presidencia también realizó una sesión de trabajo con pueblos indígenas en el Territorio Indígena de Altos de San Antonio, en el que se compartió y recopiló información sobre los ODS desde su cosmovisión, pero que tampoco generó ningún compromiso nuevo para el período 2017-2019.

Para María Fernanda Avendaño, de ACCESA, hasta ahora ningún plan de acción ha atendido un problema real de la sociedad que afecte directamente la calidad de vida de la ciudadanía y cuya solución beneficie a un segmento amplio de la población. En su opinión, a excepción del mecanismo de consulta para con los pueblos indígenas, éste sigue siendo un reto pendiente de los compromisos planteados hasta el momento. Sugiere que para cambiar esa realidad, es necesario desarrollar planes de acción con una visión estratégica de más largo plazo y que los compromisos incluidos busquen objetivos comunes.

Para representantes de Costa Rica Íntegra y ACCESA, la introducción de los talleres fue una buena práctica. Sin embargo, señalaron dos problemas sobre su realización. Primero, el contexto ofrecido en algunos talleres no fue el adecuado, pues se limitó al ámbito de acción del expositor. Para evitar esta situación, Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra, sugirió la implementación de paneles en vez de exposiciones. La segunda dificultad se debió a que en algunas ocasiones la exposición no informó adecuadamente la discusión, pues ésta tomó un rumbo muy diferente al del área temática del expositor.

Durante el segundo taller, la conversación se desarrolló en torno a las posibles soluciones que desde el gobierno abierto podrían darse a la problemática definida en el primero, de manera que se lograra el objetivo de los talleres de acordar compromisos que se pudieran incluir en el plan de acción y cuyo cumplimiento atendiera eficazmente dichas problemáticas. Los asistentes eligieron un máximo de tres propuestas de compromisos por taller y dos participantes que llevarían estas sugerencias a un taller final, al que se le llamó taller de redacción. En éste se trabajaría en la redacción de los compromisos, de manera que cumplieran con los estándares necesarios para ser incluidos en el plan de acción.

Desde la perspectiva del investigador, una dificultad de los segundos talleres radicó en que con frecuencia quienes participaron no habían asistido al primero, por lo que no se retomaba la discusión donde se había dejado sino que se iniciaba de cero y en ocasiones se cambió la problemática definida inicialmente.

Algo similar sucedió en el taller final, en el que se redactarían los compromisos a proponer a la CNGA. Esto dificultó llegar a consensos y dejar redactados los compromisos a proponer en cada uno de los ODS. Durante este taller de redacción se escogieron 10 compromisos, 2 por cada ODS, y se construirían propuestas de indicadores para cada uno de ellos. Las 10 sugerencias de compromisos se propusieron a la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto para que ésta finalmente escogiera una de las dos opciones por cada ODS. A partir de aquí se identificaron los primeros cinco compromisos del plan de acción, pero su redacción requirió un trabajo adicional para afinar el estilo y los indicadores de las propuestas no fueron construidos como parte del proceso.

La metodología contemplaba que estos compromisos se acompañarían con dos más, provenientes de los otros Poderes de la República: uno propuesto por el Poder Judicial y otro por la Asamblea Legislativa. A estos se agregó uno a cargo del Tribunal Supremo de Elecciones y tres más que hacia el final de proceso incluyó el viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano. A través de estos se cumplió con el objetivo de cocrear un plan de acción de Estado Abierto, cuyo impacto llegara más allá del Ejecutivo y cuyo cumplimiento no fuese responsabilidad exclusiva de éste.

El viceministerio justificó la inclusión de sus tres compromisos, no contemplados en la metodología inicial, con el objetivo de continuar trabajando en compromisos inconclusos del plan de acción anterior, del que incluyó seis compromisos no relacionados entre sí. La última iniciativa estaba dirigida a la nueva administración que asumiría el plan de acción tras las elecciones, pues consiste en crear un espacio de trabajo conjunto entre la administración saliente y la entrante para transmitir el conocimiento y experiencias requeridas para continuar impulsando los compromisos del plan de acción y ayudarle a articularlos con el plan del nuevo gobierno. Miembros de la sociedad civil<sup>23</sup> se mostraron sorprendidos cuando conocieron tal decisión, pues ninguna de las dos propuestas se había considerado durante el proceso de cocreación del plan ni se mencionaron cuando se difundió su metodología y cronograma.

De forma paralela a todo este proceso, se habilitó un formulario a través de la página nacional de gobierno abierto<sup>24</sup> para recibir propuestas de compromisos de quienes no pudieran asistir a los talleres o quisieran hacer llegar otra sugerencia de manera virtual. Éstas se trabajarían en los talleres y, de todas las propuestas enviadas, se escogería una para ocupar el espacio reservado para un compromiso surgido de las propuestas remitidas a través del formulario web. Durante todo el período en que se celebraron los talleres se

recibieron tres propuestas de compromiso por este medio, de las cuales solo una se convirtió finalmente en el sexto compromiso del plan de acción<sup>25</sup>.

De acuerdo con la metodología del proceso, todas las propuestas de compromisos recibidas durante los talleres de construcción o por la vía virtual que no se incluyeron en el plan de acción se reunirán en un repositorio de ideas que la CNGA difundiría y promovería como parte de una Agenda Social de Gobierno Abierto. Este seguimiento no se dio, pues al momento de redactar este informe la CNGA no había dado continuidad a esa agenda.

### **Opiniones de sociedad civil sobre el proceso de creación del plan**

Como parte del proceso de elaboración de este informe, el investigador consultó a las OSC sobre las diferentes etapas y metodología del proceso, sus impresiones se resumen a continuación.

- Para Susana Soto, de Abriendo Datos, se trabajó contra reloj y las convocatorias no se hicieron con suficiente anticipación. El primer correo de invitación al proceso de cocreación por parte del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo ciudadano se envió el 07 de mayo de 2017, un día antes de la celebración del primer taller en el Parque La Libertad.
- Nia Salas, del colectivo Profesionales para la Ciudadanía, afirmó que “fue notable que el proceso se hizo contra tiempo por los correos en los que se afirmaba que se solicitaría extensión del plazo para entregar el plan de acción y los repentinos cambios de fechas y de lugar de los talleres”<sup>26</sup>. La asistencia a los primeros dos talleres no superó las 5 personas. Para Salas también faltó comunicación con los participantes y claridad en los objetivos y metodología de los talleres, lo que influyó en que su resultado no coincidiera con lo esperado: la redacción de compromisos listos para ser incluidos en el plan de acción. A esto también habría contribuido que las personas que asistieron tenían poco o ningún conocimiento de gobierno abierto. Su impresión fue que “se escogieron los liderazgos y las organizaciones que participaron de acuerdo con la agenda que se quería promover y los temas que se querían incluir, descartando organizaciones de sociedad civil que no participaban directamente en los temas propuestos pero querían aportar al proceso. En su opinión, esto provocó que estas organizaciones acapararon la discusión de los talleres”<sup>27</sup>.
- Desde la perspectiva de Susana Soto e Ignacio Alfaro, de Abriendo Datos, a pesar de que la metodología fue la misma para todos los talleres y se acordó unánimemente en la CNGA, cada facilitador la implementó a su manera. En algunos casos, el facilitador se limitó a dar instrucciones y no ayudó a orientar las participaciones, lo que provocó que la discusión fuera particularmente influida por algunas personas o tomara rumbos distantes del tema de gobierno abierto y el objetivo de escoger la problemática y posibles compromisos. En algunos casos, como en el taller sobre ambiente, se compartió un resumen de los talleres y el material expuesto en cada sesión, pero en otros los insumos no llegaron a sistematizarse ni se informó a los asistentes sobre cómo se utilizaron sus aportes. Otro factor que afectó el provecho que se obtuvo de los talleres, desde la perspectiva de Soto, fue que no asistieron funcionarios con poder de decisión que pudieran informar sobre la capacidad de las instituciones de cumplir con los compromisos propuestos. La red de reformadores, desarrollada para el segundo plan de acción, no logró propiciar las prácticas necesarias para instalar el gobierno abierto a lo interno de sus instituciones, según la opinión de Ignacio Alfaro.
- Andres Araya, de Costa Rica Integra y miembro de la CNGA, también fue de la opinión de que no se logró el objetivo de identificar los cinco compromisos a partir de los talleres y fue necesario mejorar su redacción debido a que la facilitación no fue la

adecuada. El investigador IRM participó en varias de estas sesiones y pudo comprobar la dificultad que se tuvo para orientar la conversación y obtener los resultados esperados de las propuestas.

- María Fernanda Avendaño, de ACCESA, considera que en adelante debe priorizarse la preparación de los facilitadores, pues no basta con definir una metodología, sino que es indispensable implementarla adecuadamente y controlar el diálogo de manera que no sea dominado por las personas más confiadas y con mayor dominio del tema. Desde su perspectiva, es difícil afirmar que en los talleres en que participó se consensuó algo. Una consecuencia de esto ha sido la dificultad de la CNGA para definir indicadores, pues la también integrante de la Comisión considera que hay compromisos poco concretos.
- Las OSC Abriendo Datos y Costa Rica Íntegra coincidieron en que la convocatoria hecha para participar en el proceso de cocreación debió ser más transparente. Ninguna de las dos organizaciones conoció quien invitó a quién, y el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano no compartió información sobre los contactos invitados directamente. De acuerdo con Villareal, de Costa Rica Íntegra, las listas de contactos que levantó Presidencia no se distribuyeron e hizo falta definir y divulgar el criterio para escoger entre quienes se distribuiría la convocatoria. A pesar de ello, la convocatoria lograda para el proceso de cocreación de este tercer plan de acción fue mayor a la de los procesos anteriores, gracias al trabajo conjunto del gobierno las organizaciones de sociedad civil. Aunque los primeros talleres celebrados en mayo de 2017 tuvieron muy baja asistencia, la participación se incrementó sustancialmente una vez que se decidió hacerlos en Casa Presidencial.
- Para Temístocles Guerra, director de Asociación de Desarrollo Sostenible LGTBIQ Costa Rica, la participación se pudo haber enriquecido más si se hubiera incluido a personas de grupos con habilidades especiales o afrodescendientes.

Al final del proceso Presidencia, reportó la participación de más de 50 organizaciones civiles y unas 35 instituciones públicas<sup>28</sup>, descentralizadas y de gobierno. Los números superaron levemente, en menor cantidad de sesiones, las 139 personas y 74 instituciones participantes del proceso de cocreación del segundo plan de acción, llamado “Yo soy gobierno abierto”. Las principales diferencias entre ambos procesos radican en que el anterior ejecutado de manera exclusiva por las organizaciones de sociedad civil, mientras que la nueva se implementó de manera conjunta con el gobierno. Además, a diferencia de “Yo soy gobierno abierto”, este proceso no contó con fondos para su implementación. Una vez completado el plan de acción, la Alianza para el Gobierno Abierto concedió fondos económicos a las organizaciones de sociedad civil para proyectos relacionados a gobierno abierto. Estos se usaron principalmente para realizar actividades de difusión, eventos de ocurrencia única, no para un plan o estrategia de más largo plazo que buscara involucrar sostenidamente a más OSC.

No obstante el aumento en la participación, ésta no llenó la expectativa de un sector de la sociedad civil. Susana Soto e Ignacio Alfaro, de la organización Abriendo Datos, esperaban que al aprovechar las redes de contactos del gobierno y las instituciones que integran la CNGA, se llegaría a más personas. Consideraron que, a excepción del Ministerio de Ciencia y Tecnología (MICIT), las entidades que componen la CNGA no colaboraron como podrían en activar sus redes para hacer una convocatoria más amplia. Solamente el Viceministerio de Presidencia distribuyó las invitaciones por parte del sector público<sup>29</sup>.

Para Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra, no se le dio seguimiento a las organizaciones que participaron, por lo que no se consiguió que integraran las actividades de gobierno abierto una vez concluido el proceso de cocreación de compromisos. “Faltó retroalimentación y seguimiento a las organizaciones sobre cómo se usaron sus aportes en las diferentes etapas y cómo se ha avanzado con los compromisos”, consideró, a la vez que propuso que la CNGA y en particular el Ministerio de Comunicación rindan cuentas sobre la implementación de los planes de acción de manera periódica y a un público más amplio.

## Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

Costa Rica demostró avances y un buen desempeño en las áreas de estructura y comportamiento del foro multiactor y mejoró en participación durante la cocreación del plan de acción. Por ejemplo, a pesar de que la cantidad de participantes en el proceso fue similar a la reportada para el período bianual anterior, ésta se alcanzó en un número menor de sesiones y se consiguió una mayor participación de organizaciones de sociedad civil relacionadas a los temas abordados por el plan de acción.

Además, se definió detalladamente la metodología que siguió el proceso de cocreación y cómo se seleccionarían los compromisos finales. El resultado fue un plan de acción de Estado abierto que incluyó compromisos propuestos por la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones.

Algunas áreas en las que Costa Rica puede mejorar son:

- Nivel de ambición de los compromisos. Este plan de acción no incluyó ninguno potencialmente transformador; la mayoría tiene un impacto potencial moderado o menor.
- Vinculación de los compromisos con las problemáticas que más preocupan y afectan a la sociedad costarricense. Es necesario ser más específico sobre la forma en que se busca y medirá cuán efectivamente se atienden las problemáticas que buscan atender los compromisos.
- Especificidad en el diseño y planificación de los compromisos. La falta de indicadores en la mayor parte de compromisos no permite determinar cuándo podrían considerarse cumplidos o con niveles de cumplimiento parcial.
- Calidad de la participación durante los talleres de cocreación. Para obtener propuestas de calidad, es necesario mejorar la información difundida sobre la convocatoria que, además del cronograma y la metodología, debe incluir los resultados esperados, sus características y el conocimiento requerido para participar.
- Seguimiento a las organizaciones y personas que participan del proceso de cocreación del plan de acción. La comunicación con ellas ha sido irregular y genérica, sin mantenerlas al tanto de cada uno de los pasos en la creación de plan, cómo se consideraron sus diferentes aportes y en general promover un diálogo a doble vía durante la elaboración del plan. Cumplir con este requerimiento es un paso indispensable para que Costa Rica evolucione del nivel de “consulta” al de “involucramiento” dentro del “Espectro de Participación” de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2). Tampoco se ha aprovechado debidamente el acercamiento de nuevas organizaciones de sociedad civil para crear foros en los que estas mejoren sus capacidades en esta materia y puedan coordinar y trabajar conjuntamente como sector.

Para mejorar el desempeño en dichas áreas, el investigador del IRM recomienda lo siguiente:

- Innovar en formas, herramientas y metodologías con las que gobierno abierto atienda problemáticas de mayor preocupación para la ciudadanía, como la violencia, el desempleo, inseguridad, la situación económica o el uso de recursos naturales. Esto requiere de más trabajo previo a la cocreación de plan, para entender mejor las problemáticas definidas y ser más ambiciosos en las soluciones buscadas
- Asegurar que la redacción de los compromisos incluya la información necesaria para entender cómo las acciones propuestas abordarán el problema que se desea atender. Esto sería posible a través de compromisos más específicos (SMART) que incluyan indicadores claros que faciliten entender cómo se verá la iniciativa una vez cumplida, cuánto es el avance logrado y las tareas pendientes para completarla.
- Incluir dentro del proceso de cocreación un paso previo a la elaboración de los talleres en el que el gobierno se reúna con las organizaciones de sociedad civil para determinar a aquellas que tienen las condiciones para participar plena y activamente del proceso y cuáles necesitan de mayor preparación o algún tipo de

acompañamiento para aportar en los talleres y participar en igualdad de condiciones y oportunidades que el resto de organizaciones.

- Crear y utilizar mecanismos de comunicación hacia los participantes del proceso de cocreación que les informen sobre el uso que se le da a la información recabada en los talleres y cómo ésta contribuye a la construcción del plan de acción. Esto deberá incluir una conducción adecuada de los talleres participativos, de manera que todos puedan formar parte de la discusión de manera equitativa y que las participaciones aporten a la consecución de los objetivos de formulación de compromisos de gobierno abierto y solución de las problemáticas definidas.

---

<sup>1</sup> Decreto Ejecutivo N° 38994-MP-PLAN-MICITT

<sup>2</sup> Presidentes de supremos poderes reafirmaron compromiso con la [construcción de un Estado Abierto](#). Presidencia, 03 de abril de 2019.

<sup>3</sup> Título presupuestario de información y comunicación 027.

<sup>4</sup> *Ibidem*.

<sup>5</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 30 de octubre de 2018.

<sup>6</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 03 de noviembre de 2018.

<sup>7</sup> *Ibidem*.

<sup>8</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM 09 de noviembre de 2018

<sup>9</sup> Entre los documentos que la administración saliente, Solís Rivera (2014-2018), transmitió a la entrante se encuentran todas las actas de las sesiones celebradas por la CNGA, borradores de los decretos que se estaban trabajando, documentación de los decretos y directrices publicadas en materia de gobierno abierto, memorias de actividades de participación pública celebrada como parte de los procesos de elaboración e implementación de compromisos de los planes de acción previos, matrices de información sobre compromisos y el informe de autoevaluación de gobierno abierto.

<sup>10</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 30 de octubre de 2018.

<sup>11</sup> Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de OGP, de acuerdo con los lineamientos del IRM .

<sup>12</sup> “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

[http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations\\_course/IAP2\\_P2\\_Spectrum\\_FINAL.pdf](http://c.yimcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf)

<sup>13</sup> Gobierno de Costa Rica, Decreto N° 38994-MP-PLAN-MICITT, “Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y Creación de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto”, Diario Oficial La Gaceta, 13 de mayo de 2015. Este decreto define los objetivos y deberes de la Comisión y la instituye como el ente facilitador y coordinador de la implementación del Gobierno Abierto en Costa Rica.

<sup>14</sup> <http://gobiernoabierto.go.cr/estrategia/cnga/actas/>

<sup>15</sup> Perfil de [Facebook](#) de Gobierno Abierto en Costa Rica.

<sup>16</sup> Acuerdo [67-2017](#) de la sesión 19-2017 de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto

<sup>17</sup> Al respecto, el acta correspondiente a la sesión ordinaria de la CNG 21-2017, celebrada el viernes 19 de mayo de 2017 detalla: “El señor Ignacio Alfaro menciona que es importante dejar claro porqué se priorizaron los cinco ODS elegidos, la señorita Viceministra indica, para que conste en actas, las siguientes razones: 1. Se tienen la potestad por Decreto para elegir las prioridades sobre las que se enfocará la CNGA. 2. Dentro de las recomendaciones de la Alianza para un Gobierno Abierto está identificar acciones más acotadas y de calidad por lo que si se elegían muchos no se tendrían las capacidades instaladas para garantizar efectividad de cumplimiento y 3. Que los cinco ODS al menos desde el Ejecutivo están relacionadas con prioridades de sectores y de instituciones”.

<sup>18</sup> Susana Soto. Entrevista realizada por el investigador IRM , 03 de noviembre de 2018

<sup>19</sup> A. Que constituyan un proceso y no una simple actividad; que presente hitos claramente establecidos; B. Que cumplan con los criterios SMART (específico, medible, realizable, relevante, con tiempos definidos); C. Vinculación con los ODS priorizados y al menos a uno de los principios de gobierno abierto (transparencia, participación, colaboración); D. Que presente contrapartes claramente señaladas, tanto de gobierno como de sociedad civil; E. Que no presente o cause conflicto de interés.

<sup>20</sup> [Formulario de inscripción](#) para los talleres.

<sup>21</sup> La sistematización de los comentarios recibidos durante el período de consulta del tercer plan de acción se puede encontrar en la sección de resultados de las [consultas públicas](#) de la página nacional de gobierno abierto.

<sup>22</sup> Sistematización de talleres impartidos fuera del área metropolitana.

<sup>23</sup> En este punto coincidieron los miembros citados de Abriendo Datos, ACCESA y Costa Rica Íntegra.

<sup>24</sup> <http://gobiernoabierto.go.cr>

<sup>25</sup> “Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al sistema integrado de compras públicas (SICOP)”, propuesto por Evelyn Villareal.

<sup>26</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 19 de junio de 2018.

<sup>27</sup> *Ibidem*. Desde su perspectiva, en la participación en el taller sobre género se di prioridad en el uso de la palabra a los de personas LGTBI y se discriminó a las mujeres heterosexuales.

---

<sup>28</sup> Ministerio de Gobernación, Abriendo Datos, ACCEDER/FDI, ACCESA, activistas independientes, ADS, ADS LGTBI, AEAPAL, AGECO, AIESEC, Altos, AMUCOODE, Arquitectura en Bicicleta, Asociación de Alcaldías, ASOPREC, ASOVIHSIDA, Banco Central de Costa Rica, Beso Diverso, Carpe Chepe, Centro para la Sostenibilidad Urbana, Chepequetas, CLAI, Dirección de Cambio Climático(MINAE), CNFL, CO2.CR, consultora independiente, COOVIFUDAMRL, Costa Rica Integra, CPSU, CTP Tirraces, docente en Biología (UCR), Editora Amazon, Energía Natural, Energía Solar, Escuela de Salud Pública (UCR), Estrategia Siglo XXI, FEUNA, Fundación Curridabat, Fundación Humanos, Fundación Mujer, FUNDEPRODE, GFLAC, Guías y Scouts de Costa Rica, Habitat for Humanity, ICD, ICE, IDELA-, Instituto de Investigaciones Sociales, ITCR, Junta Protección Social, Lanamme-UCR, LGTBI, MICITT, MIINTU, Ministerio de Ambiente, Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Municipalidad de Curridabat, Municipalidad de Montes de Oca, Ojo al clima (UCR), Peras del Olmo, Planificación, Poder Judicial-CONAMAJ, Programa Justicia Restaurativa, PROSIC-UCR, Proyecto PNUD-MINAE, SAID / Acueductos y Alcantarillados, SESlab-TEC, SINAE/CTRN, Instituto Tecnológico de Costa Rica (TEC), Techo, Universidad Estatal a Distancia (UNED), Universidad de Costa Rica, Viceministerio de Justicia, Viceministerio de Presidencia, Viceministerio de Transportes, XXI-CENAT.

<sup>29</sup> Susana Soto. Entrevista realizada por el investigador del IRM , 03 de noviembre de 2018

## IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en OGP desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de OGP<sup>1</sup>. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del IRM.<sup>2</sup> A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM.

- **Verificabilidad:**
  - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
  - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
  - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
  - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
  - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
  - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas<sup>3</sup>?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
  - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
  - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
  - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de OGP, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.

## ¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

## Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de OGP. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del IRM”.

## Resumen general de los compromisos

El tercer plan de acción es el primero de Estado abierto al incluir compromisos de todos los poderes del Estado: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, más otro del Tribunal Supremo de Elecciones. Además, introduce por primera vez temas de igualdad de género, poblaciones minoritarias y medioambiente.

---

<sup>1</sup> Alianza para el Gobierno Abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015), [https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP\\_Articles-Gov\\_Apr-21-2015.pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf)

<sup>2</sup> Manual de procedimientos del IRM , <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>.

## 1. Plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres

### Texto del compromiso:

Crear una plataforma que centralice la oferta de servicios de atención para la prevención de violencia contra las mujeres, según el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI). Esta plataforma contendrá:

1. Información y recursos disponibles sobre a) la identificación de situaciones en las que sus derechos se vean vulnerados y b) dónde acudir si se encuentra en una situación de vulnerabilidad.
2. Ruta de acceso a cada uno de los servicios de atención para la prevención de la violencia contra las mujeres.
3. Reportes y realimentaciones de la calidad y/o utilidad de los recursos y mecanismos de las diversas instituciones competentes para atender situaciones violencia contra la mujer.<sup>1</sup>

**Fecha de inicio:** noviembre de 2019

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓			✓		✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

Antes del 2012 el promedio de mujeres fallecidas a manos de sus parejas, exparejas o atacantes sexuales rondaba las 36 al año, habiendo llegado hasta 42 en el 2011<sup>2</sup>. A partir del 2012, Costa Rica logró una disminución importante en el número de femicidios<sup>3</sup> registrados anualmente, ya que ese año la cantidad pasó a 26 y el promedio por el período de 12 meses bajó a 24.5. Sin embargo, este nuevo promedio no continuó descendiendo, sino que se mantuvo constante por los siguientes 6 años. A marzo de 2018 ya se había alcanzado la mitad de esa cantidad.

De acuerdo con el Observatorio de Violencia de Género contra las mujeres y acceso a la justicia del Poder Judicial, en esos mismos 6 años se ha presentado un promedio de 132 solicitudes de medidas de protección por día. Entre 2014 y 2016, el 37% de los informes policiales reportó violencia física contra mujeres y un 9% de las llamadas que entraron al servicio de emergencias al 9-1-1 se hicieron para denunciar casos de violencia intrafamiliar<sup>4</sup>.

El país cuenta con instrumentos jurídicos<sup>5</sup> locales e internacionales creados para prevenir esta forma de violencia; sin embargo, el plan de acción indica que persiste un desconocimiento generalizado sobre los derechos de las mujeres y los procedimientos para hacerlos valer. Además, señala que no se cuenta con mecanismos tecnológicos que

permitan dar seguimiento desde el hogar a los procesos institucionales que buscan la igualdad entre géneros y atienden casos de violencia contra las mujeres.

La expectativa en la creación del compromiso fue atender la problemática descrita mediante la publicación de “información clara y accesible para toda la población, sobre instrumentos legales e institucionales que buscan la protección de los derechos de las mujeres”. Esta información contendría datos centralizados y desagregados para informar a las usuarias; incentivar la creación de programas y políticas públicas y brindar insumos para actores que trabajen en acciones afirmativas en igualdad de género.

Para cumplir con este objetivo, el gobierno propone la conformación de un grupo de trabajo integrado por todos los sectores interesados, el cual elaborará un plan de trabajo. Por otra parte, se realizará un mapeo de los recursos y mecanismos existentes a los que pueda acudir para cumplir con el compromiso, así como los instrumentos, servicios y programas existentes en la institucionalidad y sociedad civil para la protección de los derechos de las mujeres. A partir de esto, se definirán las necesidades en una hoja de ruta que contemplará cómo se divulgará la información, cómo se mejorarán los servicios y programas y cómo se priorizarán los datos a implementar.

Posteriormente, se diseñará un plan para comunicar, monitorear y mejorar los programas; se diseñará y publicará una plataforma digital y se elaborará un informe de resultados con recomendaciones para la sostenibilidad y escalamiento tanto de la plataforma como de los mecanismos asociados. El cumplimiento de todas estas actividades es verificable.

Sin embargo, a criterio del investigador del IRM, ninguna de las actividades atiende directamente el segundo objetivo: incentivar la creación de programas y políticas que faciliten aprovechar las alternativas existentes para atender la violencia contra las mujeres en las instituciones públicas. Asimismo, ninguna resuelve la incógnita sobre cómo la plataforma ayudará a disminuir las consecuencias de la violencia de género.

El compromiso es relevante en su objetivo de lograr un gobierno más abierto por su vinculación con el valor de acceso a la información y tecnología e innovación, pues la plataforma publicaría en un mismo portal digital las diferentes alternativas que existen para denunciar situaciones de violencia de género o para que las víctimas soliciten ayuda. Previo a la implementación del compromiso, la información se encuentra dispersa entre las diferentes plataformas de las instituciones encargadas de atender esta problemática.

Por otro lado, no existe un vínculo claro entre la problemática definida y lo que busca atacarse. El compromiso cuantifica el fenómeno de la violencia contra la mujer a través de la cantidad de denuncias recibidas, pero afirma que la plataforma ayudará a disminuir el desconocimiento sobre los derechos de las mujeres y procesos para hacerlos valer cuando sean irrespectados, sin que ofrecer datos que permitan dimensionar ese desconocimiento.

El presupuesto implícito que justificaría la relación entre ambos aspectos es que una mayor divulgación de los derechos femeninos y las opciones que existen para hacerlos respetar, a través de la plataforma que se pretende desarrollar, disminuiría los casos de violencia de género o facilitaría su atención. Sin embargo, esta conexión causa-efecto no es tan directa y depende de gran cantidad de factores que se salen del control y alcance del compromiso.

En la opinión de Temístocles Guerra, de la Asociación de Desarrollo Sostenible LGTBIQ Costa Rica, al circunscribir el ámbito del compromiso solamente a la violencia contra las mujeres se perdió la oportunidad de atender otras formas de agresión contra otros sectores de la población.

En función de lo anterior, para el investigador del IRM el compromiso, tal y como está redactado, presenta dos dificultades. Primero, definir la violencia de género como la problemática que atiende el compromiso es una forma muy amplia y general de describirla. Este problema social tiene muchas aristas, causas y consecuencias, por lo que concretar cuál de ellas se busca atender facilitaría la planificación. Si se define que la causa es el desconocimiento, conviene cuantificarlo, pues de lo contrario no será posible medir el impacto que la plataforma tenga en disminuirlo.

Por otro lado, se conceptualiza la plataforma como el fin último del compromiso y no el beneficio que pretende obtener al ayudar a resolver la problemática. Esto genera que, no importa si la plataforma llega a usarse o no, bastará con que se termine y publique para considera el compromiso completado y exitoso.

La finalidad del compromiso debe ser ayudar a atender el problema de violencia contra las mujeres, ya sea disminuyendo los casos o mejorando su atención, más allá de hacer una plataforma. Al no concretarse la problemática, disminuye el impacto potencial que el compromiso podría tener. Por este último aspecto, el investigador del IRM considera que el impacto potencial del compromiso es menor.

### Siguientes pasos

El investigador del IRM considera que, por su relevancia como problema social, este compromiso podría incluirse en el próximo plan de acción. Para ello, recomienda definir qué aspectos de la violencia contra las mujeres pretende atender este compromiso. Una vez definidos, se debe definir cómo se va a medir el beneficio logrado y la variable por la que se determinará en qué medida el compromiso ayudó a atender la violencia.

Como se mencionó en el punto anterior, la plataforma no debería ser el fin último de este compromiso, sino que éste debe centrarse en el aspecto, consecuencia o comportamiento que se pretende cambiar con la plataforma. Por ejemplo, si se definiera que el compromiso busca abordar la falta de denuncias de este fenómeno, su éxito se podría medir a través de un aumento en el número de mujeres que utilizan la plataforma y medios de denuncia.

La plataforma no debería ser más que una actividad o entregable dentro de una estrategia más grande diseñada para atender una problemática social compleja y difícil de abordar.

Por otro lado, la efectividad y aprovechamiento de esta plataforma requerirá de más que una estrategia de difusión, por lo que conviene diseñar un plan que incluya otros aspectos sobre capacitación y acceso a los recursos por los que la información se hará disponible.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Informe No. 93-ES-2017-B del Subproceso de Estadística de la Dirección de Planificación del Poder Judicial.

<sup>3</sup> El [Observatorio de Violencia de Género](#) contra las mujeres y acceso a la justicia, del Poder Judicial, utiliza dos definiciones para delimitar lo que considera femicidio. La primera es el “femicidio legal, tipificado por el artículo 21 de la Ley de Penalización de Violencia contra las Mujeres, el cual sanciona las muertes de las mujeres a manos de sus cónyuges o parejas actuales. La segunda es el femicidio ampliado. En éste se incluyen las muertes violentas de mujeres, por género, en donde no había una relación de matrimonio o unión libre: ejemplo, las muertes durante el noviazgo, después de un divorcio, luego del cese de una unión de hecho y las que ocurren en ámbito público, a raíz de un ataque sexual, entre otros.”

<sup>4</sup> Jeffrey Garza, “[Costa Rica registró 292 femicidios en los últimos diez años](#)”, Periódico La República, 20 de marzo de 2018

<sup>5</sup> Entre ellos se encuentran la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación, la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer, y la Ley contra la Violencia Doméstica, la Ley de Penalización de Violencia contra la Mujer, Ley contra el Hostigamiento Sexual en el Empleo y la Docencia. También existen iniciativas y políticas públicas implementadas y en desarrollo que pretenden disminuir la violencia contra las mujeres, tales como la Política para la Igualdad y Equidad de Género (PIEG) y el Plan Nacional para la Atención y la Prevención de la Violencia Intrafamiliar (PLANOVI).

## 2. Plataforma nacional multicanal de la oferta educativa pública vigente

### Texto del compromiso:

Crear una plataforma nacional informativa y de orientación a la persona usuaria que integre apoyo digital, telefónico y presencial de las oportunidades de acceso a la educación pública en todos sus niveles y modalidades. La plataforma estará dirigida a:

1. Visualizar la oferta educativa pública y cómo acceder a las diversas opciones.
2. Poner a disposición datos relevantes para la ciudadanía en materia de inclusión educativa.
3. Visualizar oferta educativa específica en áreas de tecnologías de información y comunicación, idiomas y emprendimiento.<sup>1</sup>

Fecha de inicio: noviembre de 2017

Fecha de término: agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓					✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El sistema educativo costarricense es uno de los más desarrollados a nivel centroamericano. De acuerdo con el Programa Estado de la Nación, el país posee las tasas netas de escolaridad más altas de la región, con un 91,4 para el nivel preescolar, 100 para primaria y 74,2 en la secundaria<sup>2</sup>.

La Constitución Nacional establece que la educación preescolar, general básica y diversificada son obligatorias y por lo tanto gratuitas y costeadas por la Nación.<sup>3</sup> La educación superior o universitaria no es gratuita pero sí subsidiada por el Estado, que posee cuatro universidades públicas, todas entre las de mayor calidad a nivel nacional. Como parte de esta educación superior, el Estado también ofrece una oferta de carreras técnicas impartidas por institutos, como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), o por la Universidad Técnica Nacional (UTN)<sup>4</sup>.

De acuerdo con el plan de acción, la oferta de todas estas alternativas puede encontrarse en internet, de forma esparcida entre las páginas electrónicas de las diferentes instituciones. Sin embargo, afirma que “hay necesidad de conocer de manera más sencilla y centralizada las diferentes especialidades y modalidades formativas, tanto en la educación pública formal como no formal”. Por tanto, el objetivo del compromiso es consolidar la información y ofrecerla toda en una sola página web.

Los objetivos específicos que este compromiso propone son: fomentar la articulación interinstitucional y las alianzas público-privadas a nivel nacional e internacional para fortalecer la gestión informativa y de acopio de la oferta educativa pública vigente, estandarizar el formato de la información sobre la oferta (contenidos, tipos de capacitación,

duración, horarios, becas, entre otros), diseñar y definir las modalidades multicanal de información y asignar responsabilidades de coordinación por modalidad informativa.

Para lograr esos objetivos, el compromiso plantea las siguientes actividades:

- Reunión para la definición del equipo interinstitucional que coordinará la implementación del compromiso
- Identificación de la oferta formativa nacional pública, formal y no formal
- Estandarización del formato y estructuración de la información sobre la oferta
- Diseño y definición de las modalidades multicanal de acceso y facilitación de información, así como la designación de instituciones responsables de coordinación por modalidad informativa y su ejecución
- Puesta en funcionamiento del catálogo en línea con la oferta formativa nacional, formal y no formal
- Evaluación del proceso

El principal valor de compromiso estaría en incluir la oferta educativa no formal, la cual no se encuentra consolidada en la actualidad. Este aspecto hace relevante el compromiso para el valor de acceso a la información.

Las actividades propuestas son verificables en tanto consisten en el desarrollo y publicación de la plataforma. A pesar de ello, son poco específicas sobre cómo se determinará si la plataforma ayudará a resolver la problemática sobre el acceso a la información de la oferta educativa costarricense.

Actualmente, existen sitios web privados que ofrecen esta información de manera consolidada, como [universidades.cr](http://universidades.cr), que publica en su página la oferta educativa pública y privada de 69 centros académicos, entre universidades, institutos y escuelas de formación técnica. Esta página detalla las carreras acreditadas, diferentes grados ofrecidos y opciones de financiamiento.

Por otro lado el Ministerio de Educación Pública (MEP) también ofrece en su página de Internet su "[Catálogo de oferta educativa](#)", que incluye todas las alternativas que existen para completar el bachillerato en educación media (diurna, nocturna, a distancia, por madurez, etc), así como los requisitos y proceso para aprovechar cada una de ellas.

En función de lo anterior, el investigador considera que no sería significativo lo que el compromiso agregaría, más allá de consolidar ambas ofertas educativas, poner a disposición de los usuarios un número telefónico y una ventanilla de atención presencial como vías alternativas para realizar consultas, opciones más costosas y que no deberían ser tan utilizadas si la información se publica digitalmente. Además no se ofrece información para determinar cuál es la demanda que existe de estos datos y en qué medida la satisfacen las plataformas disponibles actualmente. Es decir, el problema público que este compromiso busca atender no se cuantifica. Por estos motivos, se considera que el compromiso tiene un impacto potencial menor en la apertura de gobierno.

### **Siguientes pasos**

Al igual que el compromiso anterior, en este se define la creación de una plataforma como objetivo principal, antes que los beneficios que la creación de tal plataforma podría generar. Esto debido a que no se define claramente el problema a atender, ni cómo se medirá o determinará si la plataforma contribuirá a resolverlo. La diferencia es pequeña desde la perspectiva de diseño del compromiso, pero grande en cuanto al impacto que éste puede generar. La mera creación de una plataforma no ayuda a resolver el problema, sino el uso y aprovechamiento que haga la población de ésta.

Para mejorar el impacto potencial del compromiso, es necesario definir más específicamente cuál es la problemática que busca resolver y cómo la plataforma ayudará a atenderla. Esto tendrá como consecuencia que los indicadores de cumplimiento permitan medir cuán efectivo es en atender el problema y no en si la plataforma se creó o no, lo que sería una actividad como parte del compromiso.

El objetivo de una ciudadanía mejor informada y empoderada a partir de la información no se logra al momento de publicar, sino al conseguir que esta información llegue al ciudadano y éste la utilice para informar y agregar valor a los procesos de creación de políticas públicas que atiendan eficazmente las necesidades de los ciudadanos. De lo contrario se destinarán recursos públicos, económicos y de trabajo a una plataforma más que no ofrecerá un valor agregado, que no creará valor y probablemente se use poco.

Finalmente, se debe definir quién será responsable dentro de la institucionalidad pública de mantener actualizada la información compartida, de manera que no se vuelva inservible con el tiempo y se pierda la inversión realizada en su desarrollo. Desde la perspectiva de María Fernanda Avendaño, de la organización ACCESA, conviene planificar y ejecutar el compromiso de manera que la plataforma llegue a completarse y evitar que quede a medio camino como ha sucedido con otros compromisos similares, de manera que se pueda llegar a trabajar en el aprovechamiento y generación de impacto a partir de ella<sup>5</sup>.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Programa Estado de la Nación, “Quinto Informe Estado de la Nación”, *Las Políticas de Educación en Centroamérica*, 2014.

<sup>3</sup> Artículo 78, Constitución Política de la República de Costa Rica, 7 de noviembre de 1949.

<sup>4</sup> En Costa Rica el Ministerio de Educación Pública es el órgano encargado de administrar todos los elementos relacionados a la educación pública costarricense, mientras que el Consejo Nacional de Rectores es el órgano rector de la educación pública universitaria.

<sup>5</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 30 de noviembre de 2018.

### 3. Laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas

**Texto del compromiso:**

*Implementar un plan piloto de creación de un "Laboratorio para la Innovación" como espacio participativo y de trabajo colaborativo entre instituciones del Poder Ejecutivo, el gobierno local y la ciudadanía activa, para garantizar el acceso a información relevante sobre la ciudad, la participación en la toma de decisiones y el monitoreo de los proyectos en materia de gestión de ciudades seguras, inclusivas y accesibles.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓	✓			✓				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

#### Contexto y objetivos

El Informe sobre Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo correspondiente al 2013 señala que para entonces Costa Rica era el país con la menor participación ciudadana de América Latina, pues solo un 41 % de la población participaba en algún tipo de asociación, fuera política, recreativa, de padres de familia o cualquier otra<sup>2</sup>.

De acuerdo con el plan de acción, la ciudadanía “no cuenta con información accesible, oportuna y suficiente del acontecer institucional relacionada con temas atinentes a la ciudad. Esta falta de información sería una de las “causas de la escasa participación de la sociedad civil en los diferentes procesos, actividades, reformas y transformaciones en las ciudades”<sup>3</sup>. La falta de participación se da tanto a nivel de gobierno nacional como en gobiernos locales. Este compromiso pretende ayudar a cambiar esta situación a través de la creación de laboratorios ciudadanos “para la innovación” que ayuden a generar “espacios colaborativos y de incidencia directa de la ciudadanía en la toma de decisiones”<sup>4</sup>.

El compromiso busca, además, aumentar la disponibilidad de datos abiertos e información relacionada al desarrollo de ciudades sostenibles, aunque no especifica cuál sería la nueva información, sino únicamente indica que sería “información relevante sobre la ciudad, la participación en la toma de decisiones y el monitoreo de los proyectos en materia de gestión de ciudades seguras, inclusivas y accesibles”<sup>5</sup>.

A partir del texto del compromiso, se puede asumir que estos laboratorios se organizarán en el cantón de Montes de Oca, cuya municipalidad aparece como responsable para cumplirlo. Sin embargo, no se aclara si luego de completar el proyecto piloto se pretende llevar los laboratorios a otras municipalidades del país.

Las actividades que contempla son las siguientes:

- Identificar recursos existentes y necesarios para la implementación

- Diseñar la metodología con los principios de gobierno abierto para el abordaje de los laboratorios. Ésta deberá abordar la priorización de temas a tratar, publicación de información y datos referentes a ciudades sostenibles, instituciones involucradas
- Planificar la implementación de la metodología.
- Ejecutar el cronograma de implementación. Éste deberá generar un informe mediante una actividad abierta al público sobre resultados del laboratorio.
- Evaluar los laboratorios, implementar mejoras y recomendaciones para el diseño final de una metodología replicable en otros gobiernos locales, la cual se convertiría en la Metodología Nacional de Laboratorios de Innovación.

Estas actividades son suficientemente específicas para verificar su cumplimiento. Además el compromiso es relevante en materia de participación ciudadana, pues es ésta la esencia de los laboratorios. También lo es para acceso a la información, ya que el objetivo principal de los laboratorios será publicar información sobre la administración de los gobiernos locales relacionada al monitoreo de proyectos, gestión de recursos y la forma en que se toman las decisiones.

A criterio del investigador del IRM , ninguna de las actividades aborda de manera directa los objetivos del compromiso, lo que muestra una desconexión entre lo que se espera lograr y las acciones por las cuáles se pretende cumplir con el compromiso. Tampoco está claro qué se espera obtener del laboratorio: una definición de necesidades de información sobre la ciudad; proyectos a ser implementados para atender esas necesidades; lista de peticiones para instituciones que sirvan a las ciudades; creación de canales de comunicación o espacios de trabajo conjunto entre los ciudadano y autoridades públicas locales; etc.

El compromiso plantea como problemática a abordar la escasa participación ciudadana y las limitaciones para que ésta se desarrolle; no obstante, su texto no brinda mayores detalles sobre la metodología de los laboratorios, cómo esta promoverá que los ciudadanos y organizaciones realicen aportes estratégicos en las áreas temáticas o qué estrategias se utilizarán para la promoción o rendición de cuentas de los resultados obtenidos.

Al no definirse estas características y por la poca especificidad con que se definen los laboratorios, el investigador del IRM considera menor el impacto potencial del compromiso.

### **Siguientes pasos**

El investigador del IRM recomienda incluir este compromiso en el próximo plan de acción, aunque es necesario definir en mayor detalle las características y la finalidad de los laboratorios. Un laboratorio cívico puede ser relevante para gobierno abierto y de gran ayuda para impulsar iniciativas de gran impacto para los ciudadanos. Estos son espacios de interacción y colaboración entre autoridades públicas y personas comprometidas, de distintas afiliaciones, que dominan distintas especialidades y que además son usuarias de los servicios ofrecidos por la ciudad. Para aprovechar su potencial, es indispensable que cuenten con una metodología clara y minuciosamente ejecutada. Se deberían planificar en función del objetivo que quieran alcanzar y el área temática que pretendan abordar, con responsables y coordinadoras para cada etapa.

Por otro lado, gran parte de su eficacia dependerá una participación ciudadana de calidad, pues no se trata de eventos aislados, talleres o grupos focales, sino de un grupo de trabajo que debe buscar resultados de más largo plazo. Esto requiere compromiso por parte de la ciudadanía que los integre, y será un gran reto lograr que su participación sea constante y con el nivel de compromiso requerido si se espera que se haga de manera voluntaria. El principal incentivo para el compromiso y trabajo de la ciudadanía en los laboratorios será la garantía y el compromiso por parte de las autoridades de gobierno de tomar acciones y generar resultados en el corto plazo.

Además, estos resultados deberán ser relevantes para los participantes, es decir que realmente lleguen a mejorar la calidad de vida de la comunidad.

Además, es necesario aclarar si los laboratorios llegarían a incluir, y de qué forma, a otros sectores como academia o el comercio y la industria.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, “Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2013 – Aprendiendo a Vivir Juntos: Convivencia y desarrollo humano en Costa Rica”, Cuadro 6.14, “Porcentaje que participa en organizaciones según tipo y país”, 237.

<sup>3</sup> Tercer plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica 2017-2019, Gobierno de Costa Rica, Noviembre de 2017.

<sup>4</sup> Tercer plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica 2017-2019, Gobierno de Costa Rica, Noviembre de 2017.

<sup>5</sup> Ídem.

## 4. Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento

### Texto del compromiso:

*Estructurar y homologar, mediante espacios participativos, la forma mediante la cual, los datos de carácter público, en materia de cambio climático y su financiamiento, se ponen a disposición en formatos abiertos, neutrales, interoperables y sostenibles con el propósito de facilitar y promover su acceso, uso, reutilización y redistribución para un mejor abordaje de acciones en materia de cambio climático.*

*Todo lo anterior alineado a la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático, las instituciones involucradas en la implementación de la política, y el Artículo 14. Del decreto 40199-MP, que indica: Vinculación Ciudadana. Quienes implementen procesos de apertura de datos de carácter público deben generar espacios y mecanismos de participación y realimentación con diversos actores de la sociedad y el ecosistema de datos que permitan la generación y publicación de conjuntos de datos de carácter público, en formato abierto, neutral e interoperable; de interés para las personas, con la finalidad de que su contenido sea utilizado en la toma de decisiones, el acceso a bienes y servicios públicos y la solución colaborativa de problemas que les afecten.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General	✓		✓	✓		✓					Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

En el año 2007, Costa Rica anunció su compromiso de convertirse en un país carbono neutral para el año 2021, lo que le llevaría a ser la primera nación del mundo en lograr tal designación. Dos años más tarde, durante la Cumbre de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático COP 15<sup>2</sup>, el ambicioso proyecto<sup>3</sup> fue anunciado a la comunidad internacional. Para entonces se estimó que lograr esa meta requeriría una inversión de US\$7,8 mil millones, un 30% del Producto Interno Bruto del país en el 2009<sup>4</sup>.

Ese mismo año, la administración Chinchilla Miranda<sup>5</sup> creó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) y en el 2012 se lanzó el Programa País de Carbono Neutralidad 1.0, una estrategia nacional con el objetivo de lograr la señalada meta.

El Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) es el ente rector y primer responsable de implementar la ENCC y cumplir con el Programa de Carbono Neutralidad, a través de su Dirección de Cambio Climático (DCC), creada en diciembre del 2009<sup>6</sup>. Entre los recursos que recibe la DCC para su operación se cuenta con un presupuesto de 4.5 millones de euros para el período 2016 – 2020 provenientes de la Iniciativa Climática Internacional (ICI) del Ministerio Federal de Medio Ambiente, Protección de la Naturaleza, Obras Públicas y Seguridad Nuclear (BMUB) de Alemania<sup>7</sup>. El Gobierno de Costa Rica, por su parte, se comprometió a “disponer de una contrapartida de US\$8,2 millones<sup>8</sup>. Este monto se estima como colaboración en especie de parte del MINAE y del MOPT y otros proyectos de cooperación técnica<sup>9</sup>.

En setiembre de 2017, el país anunció el Programa País de Carbono Neutralidad 2.0, el cual define que los avances hacia la carbono neutralidad se alcanzarán en tres hitos distintos de la Contribución Nacionalmente Determinada (NDC por sus siglas en inglés, un mecanismo establecido en el Acuerdo de París) de Costa Rica: uno al 2030; otro al 2050 y finalmente otro al 2100. La neutralidad de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero se alcanzaría para el año 2085.

Para implementar este Programa<sup>10</sup> se cuenta con fondos tanto del presupuesto nacional como de colaboración internacional, incluida una donación del Fondo Verde del Clima (CGF) concretada en octubre de 2018 por cerca de US\$2.8 millones<sup>11</sup>.

Los anteriores son algunos ejemplos de los recursos que el país recibe, destina y ejecuta en iniciativas para mejorar las condiciones ambientales de Costa Rica.

De acuerdo con el plan de acción, con este compromiso se pretende promover la generación, almacenamiento y publicación de bases de datos de carácter público; mejorar la armonización de los conjuntos de datos de instituciones; fortalecer la cultura de transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas; y fomentar la generación de valor y los procesos de colaboración e innovación a partir de la difusión y uso de los datos públicos abiertos en materia de cambio climático y su financiamiento.

El plan de acción indica también que “Costa Rica no cuenta con procesos de generación y gestión de datos oportunos, confiables, abiertos, interoperables y sostenibles en materia de cambio climático y su financiamiento”, lo cual generaría “un desconocimiento de la situación del estado y efectividad de las acciones que se implementan para enfrentar las consecuencias del Cambio Climático.”<sup>12</sup> Ante este panorama, el cumplimiento del compromiso aumentaría la cantidad de información pública disponible y la ofrecería en formatos abiertos y computables, lo que mejoraría la transparencia y, eventualmente, la efectividad con que se manejan recursos como los citados. Por ello es relevante para acceso a información.

Además, se pretende que el proceso de implementación incluya la generación de espacios y mecanismos de participación y realimentación, a través de los cuales se conozca cuál es la información de mayor interés y utilidad para la ciudadanía. Esto hace que el compromiso sea también pertinente para participación ciudadana.

Sin embargo, el plan de acción no especifica cuál de los fondos previamente referidos, u otros de cualquier otra fuente, se transparentarán a través del cumplimiento del compromiso. Para el investigador del IRM, tanto los objetivos como las tareas que se definen para este compromiso son muy generales como para tener una idea de cuál será la cantidad de datos, fondos o el financiamiento de cuantas dependencias bastará para considerar el compromiso por cumplido. Este delimita su acción únicamente afirmando que se publicarán datos sobre fondos “en materia de cambio climático y su financiamiento”, lo que hace difícil verificar su cumplimiento.

Por otro lado, el compromiso no resulta relevante para la rendición de cuentas, a pesar de que así lo propone el plan de acción, debido a que no incluye mecanismos para recibir retroalimentación de ningún tipo por parte de los usuarios de los datos, tal y como establece la definición de OGP de este valor. Las acciones propuestas para estructurar y homologar datos de carácter público en esta materia son las siguientes:

- Identificar recursos existentes y necesarios para la implementación del compromiso.
- Generar espacios de construcción, seguimiento y realimentación de una estrategia y lineamientos sobre el uso de los datos
- Implementar el Proceso de apertura de datos
- Crear una estrategia y sus lineamientos de aplicación para el uso, reutilización y aprovechamiento de datos abiertos en materia de cambio climático y su financiamiento
- Implementar las acciones de intercambio, difusión, uso y reutilización de los datos públicos abiertos en materia de cambio climático y su financiamiento.

Al no ofrecer detalles sobre la cantidad de información a publicar, cuáles de las áreas relacionadas al cambio climático publicarán los datos, o el financiamiento de cuáles proyectos u oficinas se difundirá a raíz de lo formulado en el plan de acción, no es posible determinar que el cumplimiento pleno del compromiso podría llegar a tener un impacto más que menor. Ciertamente habrá un avance, puesto que permitiría publicar en formatos abiertos datos que hoy no son publicados, no se difunden de forma descoordinada ni abierta.

Por otro lado, las actividades definidas no incluyen acciones cuyo objetivo se centre en alcanzar la armonización de conjuntos de datos de instituciones públicas que se afirma buscar, cuáles medidas se tomarán para fomentar la generación de valor a partir de los datos publicados ni qué características y parámetros deberán tener las acciones de difusión, de manera que se facilite definir sus indicadores de éxito.

### **Siguientes pasos**

Para el investigador del IRM este compromiso debe incluirse en el próximo plan de acción. Para ello, es necesario concretar la información que se va a publicar, qué información financiera se divulgará en formato de datos abiertos y sobre cuáles proyectos u oficinas que trabajan en la implementación de la estrategia o los planes sobre cambio climático. Una vez que esto esté definido, será necesario determinar qué aspectos del financiamiento se publicarán, entre los que se pueden incluir la procedencia y destino de los fondos, persona o entidad responsable de su administración, contrataciones realizadas con ellos, calendario y tiempo definido para su ejecución y el retorno esperado, sea material, económico o social-ambiental.

También conviene especificar con cuáles instituciones públicas se va a trabajar, y cómo, para lograr una armonización de sus bases de datos, y qué se van a entender estas por armonización.

La estrategia de divulgación debería llegar a incluir el período de tiempo en que se implementará y su público meta dentro del sector interesado en temas ambientales y su financiamiento, más allá del público en general al que se pretenda alcanzar. Esto permitirá establecer mejor qué se quiere lograr con esta campaña más allá de una “mayor divulgación”, pudiendo definir indicadores de éxito tan concretos como la cantidad mínima de personas u organismos que se espera que utilicen los datos, el material que se pretende que se genere a partir de ellos y citas o referencias que la información publicada empiece a generar. Este nivel de especificidad ayudará a generar valor a partir de la información difundida.

Por otro lado, es necesario establecer, dentro de las actividades del compromiso, un medio para recibir retroalimentación, propuestas o comentarios de los usuarios acerca de los datos publicados, lo que podría ser muy valioso para verificar y validar los datos, así como para mejorar su pertinencia y utilidad. La creación de tal capacidad en el sitio web donde se publique la información, acompañada de un proceso de devolución de las autoridades responsables, haría el compromiso relevante para el valor de rendición de cuentas.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> XV Conferencia Internacional sobre el Cambio Climático celebrada en Copenhague, Dinamarca, diciembre de 2009.

<sup>3</sup> Segundo período presidencial del mandatario Óscar Arias Sánchez, 2006-2010.

<sup>4</sup> Proyecto Estado de la Nación, “Décimonoveno Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible”, Alejandra Granados, citando a Pratt, 2010 (Proyecto NEEDS, San José, MINAE, FUNDECOR, INCAE), 2013.

<sup>5</sup> Período presidencial de la mandataria Laura Chinchilla Miranda, 2010-2014.

<sup>6</sup> Decreto N° 35669-MINAET, “Reglamento Orgánico del Ministerio de Ambiente y Energía”, 4 de diciembre de 2009.

<sup>7</sup> Proyecto Estado de la Nación Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017. “Cambio climático: impactos y desafíos para Costa Rica”, Lenin Corrales, julio 2017, p. 09.

<sup>8</sup> La mayor parte de este monto proviene del Ministerio de Obras Públicas y Transporte para proyectos de infraestructura en transporte público. Sin embargo, no se han ejecutado las obras planeadas, por lo cual la contrapartida actual (2017) total es de US\$1 millón

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. 24.

<sup>10</sup> El 9 de abril de 2018 el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE) lanzó la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático, cuyo objetivo es cumplir con los compromisos nacionales en materia de políticas de cambio climático que Costa Rica formalizó y adquirió al oficializar el Plan Nacional de Adaptación mencionado.

<sup>11</sup> Presidencia de la República, Comunicado “Fondo Verde del Clima dona ₡1.637 millones para municipalidades vulnerables al Cambio Climático”, 11 de octubre de 2017. se destinará a programas de adaptación al cambio climático en las municipalidades más vulnerables de Costa Rica y deberá ejecutarse en un plazo máximo de tres años.

<sup>12</sup> Gobierno de Costa Rica, tercer plan de acción de gobierno abierto, noviembre de 2017.

## 5. Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto

### Texto del compromiso:

*Establecimiento del Observatorio del marco jurídico de Gobierno Abierto para el monitoreo de la implementación de normas y acciones, así como la evaluación del impacto para el monitoreo ciudadano y el diseño de iniciativas de realimentación y mejora.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
I. General		✓	✓	✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El plan de acción implementado anteriormente por Costa Rica ayudó a fortalecer el marco jurídico nacional en materia de gobierno abierto. Lo hizo a través de cuatro decretos que definen reglas y requerimientos para las instituciones públicas sobre varios temas: publicación de datos abiertos<sup>2</sup>, divulgación de información sobre el desarrollo de infraestructura pública, la creación de la iniciativa CoST y reglas para que los ciudadanos puedan hacer valer su derecho de acceso a la información.

Además, como cumplimiento de ese segundo plan de acción, se publicaron cinco directrices<sup>3</sup> sobre las mismas temáticas, de manera que el mandato jurídico alcanzara no sólo a los ministerios dentro del Poder Ejecutivo, sino también a organismos e instituciones que forman parte del gobierno descentralizado.

Sin embargo, desde la perspectiva del investigador, el cumplimiento de estas reglas jurídicas no se ha dado al pie de la letra y los organismos emisores, los ministerios de Presidencia y de Planificación Nacional y Política Económica no han dado el seguimiento y apoyo oportuno a las instituciones para que cumplan con los requisitos y tiempos definidos por la normativa.

Para Ignacio Alfaro, de Abriendo Datos, otras razones por las que no se ha cumplido del todo la normativa publicada son el desconocimiento de los funcionarios sobre el tema de gobierno abierto y que la red de reformadores creada por el gobierno no logró inculcar prácticas de esta materia en sus instituciones<sup>4</sup>.

En octubre de 2017, tras cumplirse el período de implementación del segundo plan de acción, solamente 58 instituciones públicas<sup>5</sup> ya habían designado un oficial de acceso a la información y había más de 30 pendientes, sin tomar en cuenta el sector

descentralizado. Para entonces no se tenía información detallada de lo publicado bajo el formato de datos abiertos por cada institución, según lo solicitado por decreto. Presidencia había afirmado que llevaría un control público del avance de estas publicaciones por medio de su página [gobiernoabierto.go.cr](http://gobiernoabierto.go.cr)<sup>6</sup>; sin embargo, una vez alcanzadas las 60 instituciones, la página no volvió a actualizarse.

Este contexto valida lo que afirma el plan de acción: “Existe falta de control y seguimiento del marco jurídico vigente relacionado con acceso a la información, participación ciudadana y anticorrupción. En la actualidad no existe un esfuerzo sostenido por verificar la implementación y cumplimiento de normativa relacionada con prácticas de Gobierno Abierto. Asimismo, es necesario contar con indicadores de evaluación y monitoreo en función de los esfuerzos que se están realizando en temas de gobierno abierto, justicia abierta, Parlamento abierto y Estado abierto”<sup>7</sup>.

Para cambiar esta condición, el compromiso propone crear un “observatorio del marco jurídico de gobierno abierto para monitorear la implementación de normas y acciones”, así como para evaluar su impacto. Lo anterior se lograría a través de un “mecanismo multicanal que permitirá verificar los procesos y su cumplimiento en función de metas institucionales definidas en la estrategia organizacional”, afirma el texto. El compromiso no indica cuáles son las normas a las que el observatorio daría seguimiento, pero al señalar de forma general que se haría el monitoreo de la legislación relacionada con los derechos y deberes en los ejes de gobierno abierto y las normas que se han promovido, se asume que son las mencionadas anteriormente. Esto permite calificar el compromiso como verificable.

Lo anterior también hace este compromiso relevante para el valor de acceso a información. También lo es para participación ciudadana, pues pretende incluir a la sociedad civil como parte activa del monitoreo. Sin embargo, pareciera que se pretende abarcar más que eso, sin explicarse cómo. Se indica que el Observatorio promoverá una cultura “orientada al uso de las tecnologías de la información y la comunicación del sector público, una mayor participación digital y presencial, acceso a derechos por medios electrónicos” y la generación de capacidades en los servidores públicos sobre el ejercicio de deberes y responsabilidades ciudadanas”. Debido a su amplio alcance y al mismo tiempo a su poca especificidad, no es posible prever un impacto más que menor para este compromiso.

Por otro lado, el compromiso está planteado en una etapa muy inicial de su proceso de planificación en la que no está clara su factibilidad: sus actividades incluyen realizar la investigación necesaria para definir las necesidades de recursos para su operación y sostenibilidad y definir la metodología que seguirá. Tampoco se explica de qué forma y a través de qué mecanismos participaría la sociedad civil para cumplir con el objetivo de realizar un monitoreo ciudadano.

El Ministerio de Presidencia se identifica como institución implementadora, pero no se detalla cuál sería su función: facilitar la información a las OSC para que éstas realicen las tareas propias de observación o ejecutar las tareas operativas de recabar y analizar la información.

Las actividades también incluyen talleres y campañas para su difusión y la elaboración de un informe semestral que incluya la aplicación de indicadores sobre gobierno abierto, lo que le hace relevante para el pilar de acceso a información.

Se desconoce qué organismos y de cuáles sectores provendrían los integrantes del observatorio, así como cuál sería su participación. Tampoco indica si el órgano se limitaría a recolectar y difundir información, o tendría la responsabilidad y potestad de acompañar y mover a cumplir con la normativa a las instituciones que la infrinjan.

## Siguientes pasos

El compromiso es importante para asegurar que se alcancen los objetivos esperados de la normativa desarrollada a raíz de compromisos anteriores de gobierno abierto, por lo que conviene incluirlo en planes de acción siguiente en caso de no completarse en el bienio que abarca el plan de acción (2017-2019).

Será importante especificar la normativa a la que el observatorio dará seguimiento y la medida sobre la que se medirá el impacto. Si ésta abarca más allá de la desarrollada durante el segundo plan de acción, se debería proveer un contexto y justificación que respalde la inclusión de esas regulaciones dentro del alcance del observatorio.

Debido a que el compromiso pretende también medir el impacto de las normas implementadas, es importante definir cuál es el objetivo esperado de cada una de ellas, de manera que se definan indicadores claros que permitan determinar si éstas alcanzaron con éxito las metas para las cuales fueron creadas. Para que esos indicadores sean eficaces, deberán cuantificar alguno de los resultados esperados en la materia que regulan. Estos podrían relacionarse a procesos usados por el público externo, pertinencia y uso de información publicada, eficiencias o reducción de tiempos y recursos usados para la operación, entre otros.

Además es necesario aclarar cuál será el rol de Presidencia en el Observatorio una vez que esté operativo y cómo se involucrará a la ciudadanía para garantizar que sea ella quien realice las tareas de observación y de llamar a la rendición de cuentas.

Una vez que el observatorio produzca sus informes y se definan e implementen las actividades de divulgación señaladas en el compromiso, deberá trabajarse con las instituciones que tengan temas pendientes cumplir según la normativa, de manera que lleguen a cumplir con todos los requisitos y procesos que ésta señala. De esta manera, el observatorio dará lugar a pasos siguientes y acciones que permitirán que el compromiso tenga mayor impacto en el largo plazo.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC, Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, 27 de abril de 2017; Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017; [Decreto Ejecutivo N° 40380-MP- H-MOPT-MIDEPLAN](#) del 8 de mayo de 2017, Diario oficial La Gaceta; y Decreto ejecutivo N° 40387 del 27 de febrero del 2017, Sistema Digital Trámites Costa Rica, modificada su denominación por el artículo 2°: Artículo 19- Créase el Sistema Digital Trámites Costa Rica. Créase el Sistema Digital Trámites Costa Rica, el cual estará constituido por, el Catálogo Nacional de Trámites como un instrumento que estará constituido por todos los trámites, requisitos y procedimientos, ofrecidos por cada ente u órgano de la Administración Pública, que deban realizar los ciudadanos; los Planes de Mejora Regulatoria, instrumento debidamente priorizado y calendarizado en las fechas establecidas por el MEIC...

<sup>3</sup> Además de las directrices concernientes a los decretos mencionados, se incluyen las siguientes: Directriz Ejecutiva N° 074-MP, 27 de abril de 2017, Ministerio de la Presidencia; 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 Rivera; directriz N° 084-MIDEPLAN, publicada el 06 de septiembre de 2017.

<sup>4</sup> Entrevista realizada por el investigador del IRM el 03 de noviembre de 2018.

<sup>5</sup> Se 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/> . Abriendo Datos Costa Rica contactó a los diferentes ministerios en julio de 2017 para pedir cuentas sobre el nombramiento del oficial de acceso a la información: siete ministerios ya habían cumplido, nueve no habían cumplido, uno cumplió parcialmente y otro no les respondió.

<sup>6</sup> Entrevista realizada por el investigador IRM a Jorge Umaña, asesor del Viceministerio de la Presidencia, 14 de septiembre de 2017.

<sup>7</sup> Tercer plan de acción de gobierno abierto de Costa Rica, compromiso No.5

## 6. Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)

### Texto del compromiso:

*Poner a disposición de la ciudadanía los datos generados por el SICOP en formato abierto, neutral e interoperable, siguiendo los estándares de contratación abierta de Open Contracting Partnership.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) se creó en octubre de 2015 cuando inició el desarrollo de esta nueva plataforma que unificó las dos anteriores mayoritariamente utilizadas por el Estado para realizar sus compras públicas: CompraRed y Mer-Link. SICOP sustituyó a 20 sistemas de compras y 10 esquemas legales<sup>2</sup> utilizados por las diferentes instituciones públicas del país. También vino a cerrar una discusión iniciada desde el 2006, cuando el gobierno empezó a trabajar en unificar todos sus sistemas de compras.

En el año 2010 se creó Mer-Link<sup>3</sup>, la plataforma que en aquel momento se desarrolló para unificar las compras del Estado y que inició un pulso entre los ministerios, las instituciones autónomas y otros organismos del Estado sobre cuál debería ser el sistema en el que estos procesos se consolidarían, la de reciente creación o CompraRed, la más utilizada hasta ese momento. Varias instituciones importantes por el porcentaje que representaban del total de compras del Estado, como la Caja del Seguro Social y el mismo Ministerio de Hacienda, mostraron resistencia a incorporarse al nuevo sistema<sup>4</sup>.

En enero de 2015 la nueva administración Solís Rivera<sup>5</sup> tomó la decisión de no escoger ninguna de las dos plataformas sino lanzar una nueva que se llamó SICOP, basada en la plataforma tecnológica de Mer-Link<sup>6</sup>. Para finales del 2016, todos los ministerios y las entidades adscritas a la administración central debían utilizar esta nueva plataforma. A pesar de ello, el viejo sistema CompraRed aún se usaba tras más de tres años desde que SICOP empezó operaciones y casi dos años después de que dejaría de funcionar<sup>7</sup>.

De acuerdo con el plan de acción, SICOP determina qué información suministrar en sus reportes, los cuales entrega “a posteriori y en formatos cerrados”. Solamente los proveedores concursando para una compra pueden monitorear el proceso, “el sistema no tiene trazabilidad a lo largo del tiempo, no permite interacción, tampoco permite visualizar información ni establecen canales de interacción y comunicación con la ciudadanía”.

El compromiso pretende atender algunas de estas deficiencias. Sus objetivos contemplan la homologación de información en materia de contrataciones y compras públicas, así como la publicación de datos bajo formatos abiertos, neutrales e interoperables. Esto se lograría a través de la implementación de estándares de la Open Contracting Partnership<sup>8</sup>.

Además, el compromiso busca la creación de oportunidades y capacidades en sectores sociales para la generación de valor y la toma de decisiones a partir de esta información, así como de un mecanismo expedito para acercar a la ciudadanía a las acciones desarrolladas por las instituciones en materia de compras públicas.

Las actividades establecidas son las siguientes:

- Identificar recursos existentes y necesarios para la implementación del compromiso.
- Implementar la estrategia diseñada por la mesa técnica de Open Contracting Partnership para incorporar los estándares al SICOP.
- Crear e implementar mecanismo de participación ciudadana en el proceso de contratación administrativa.
- Promover la adopción del SICOP y los estándares de contrataciones abiertas en instituciones del Estado.
- Implementar mecanismos de evaluación y rendición de cuentas de los sistemas de contratación administrativa.

Estas actividades son verificables y sus beneficios son claramente relevantes para los valores de acceso a la información. La relevancia para la participación ciudadana o rendición de cuentas, en cambio, no es clara debido a que no se especifica de qué manera se acercaría a la población a esta información o se crearían las capacidades y oportunidades para que la sociedad civil la aproveche. Tampoco se indica cuál sería el “mecanismo expedito” con que se pretende acercar a los ciudadanos a las compras públicas, ni cómo se haría el involucramiento ciudadano o la rendición de cuentas.

Los objetivos definidos son concretos y al pretender alinearse con un protocolo definido internacionalmente, también están claros cuáles serían los entregables del compromiso, pues serán aquellos definidos por la Open Contracting Partnership.

Los estándares definidos internacionalmente, como los de datos abiertos o de la Open Contracting Partnership, son medios para generar mayor transparencia en aspectos concretos o para publicar información sobre materias específicas como la eficiencia en el trámite de procesos, en el uso de recursos o en la forma con la que se toman decisiones desde el sector público, de manera que se evite parcialidad. Es importante tomar esto en cuenta a la hora de definir indicadores de éxito del compromiso. Tal y como está redactado el compromiso, podría interpretarse que con la implementación del estándar podría darse por cumplido, cuando debería medirse el efecto de la implementación, el aprovechamiento de la población de la información generada y el impacto de esta en los procesos licitatorios.

Para finales del 2018 las instituciones participantes en el Sistema Integrado de Compras Públicas representan un 80% de las compras públicas<sup>9</sup>. Para abril del 2018, SICOP había otorgado adjudicaciones por un monto total superior a los US\$2.3 mil millones, y realizado más de 51 mil trámites de contratación<sup>10</sup>. Tales números muestran la importancia que tiene la plataforma, el papel que juega en la hacienda pública y el valor de transparentar los procesos e información relacionada a las compras públicas.

No obstante, el sistema aún tiene deficiencias importantes que dificultan transparentar sus procesos y que el compromiso no contempla explícitamente a la hora de planificar su implementación, lo que podría afectar su cumplimiento e impide darle al compromiso un impacto potencial transformador, esperando uno más bien moderado. Éstas incluyen la falta de estandarización de documentos y procesos de contratación, la multiplicidad de reglamentos y manuales, la duplicación de registros en diferentes instituciones, la necesidad de obtener múltiples aprobaciones por parte de personas y comisiones, el uso de formularios y códigos diferentes para productos iguales según la institución, exceso de

requisitos, falta de conectividad entre instituciones del Estado y que no sigue estándares internacionales para sistemas de compras públicas<sup>11</sup>.

## Siguientes pasos

Para el investigador del IRM, éste es un compromiso que podría llegar a tener un impacto potencial transformador si se define con mayor detalle su planificación y ejecución. Conviene incluirlo en próximos planes de acción si no logran completarse las acciones definidas.

Es aconsejable definir con mayor detalle cómo se implementarán los estándares de la Open Contracting Partnership, definir su factibilidad y cómo va a evaluarse y rendir cuentas el SICOP, más allá de la generación y publicación de información. Como en todo proceso de generación y publicación de datos, es necesario considerar quién usará los datos y con qué objetivo, evaluar sus características y necesidades, por qué los datos son importantes para ellos. Esta población meta debe ser definida de manera más específica que “ciudadanía”, identificando los diferentes niveles de información que son relevantes para diferentes grupos ciudadanos.

También conviene evaluar los siguientes aspectos:

- Cuáles son las organizaciones, gremios o segmentos de la sociedad con mayor potencial de convertirse en usuarios de la información por publicar, y cómo esta puede ayudar a llenar sus necesidades
- Qué oportunidades de participación puede generar la publicación de esta información tanto para el gobierno como para la sociedad civil y los usuarios de la plataforma, actuales y potenciales.
- Estos beneficios pueden incluir una mayor transparencia a lo largo del proceso, garantía de que se siguen las reglas definidas para todos por igual, entre otros.
- Cómo podría mejorar la eficacia en el procesamiento de los documentos, solicitudes y adjudicaciones
- De qué forma puede fomentarse un uso más eficiente de los recursos públicos, qué usos alternativos e innovadores podría darse a la información y por parte de quién, para detectar posibles situaciones de corrupción, como fijación de precios o contratos inflados o pre-asignados.

Para lograr agregar valor a través de las contrataciones abiertas, como el de los ejemplos anteriores, es necesario un trabajo técnico y sostenido en el tiempo a través del cual se profundice en los datos, de manera que permita encontrar información que lleve a cambios o resultados como los mencionados. Este aspecto es el que debe desarrollarse con mayor detalle en el objetivo de “crear e implementar mecanismo de involucramiento ciudadano en el proceso de contratación administrativa”. Es necesario desglosarlo en mayor detalle, con tareas más específicas que expliquen cuán ambicioso será ese involucramiento y cómo se va a lograr. El cambio estratégico e impacto potencial de este compromiso depende más de los usuarios de los datos, que de su sola publicación.

<sup>1</sup> Plan de Acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

<sup>3</sup> Entró en operaciones en marzo de 2010, pero hasta el 07 de diciembre de ese año se publicaron s dos primeros procedimientos de contratación pública realizados de forma completamente electrónica.

<sup>4</sup> Para mayor detalle ver Informe del IRM de Final de Término de Costa Rica para el año 2014.

<sup>5</sup> Período presidencial de Luis Guillermo Solís rivera, 2014-2018.

<sup>6</sup> Decreto Ejecutivo 38830-H-MICITT, enero de 2015.

<sup>7</sup> Ley 9395 de setiembre de 2016

<sup>8</sup> <https://www.open-contracting.org/?lang=es>

<sup>9</sup> SICOP. Sección “¿Quiénes somos?”

<sup>10</sup> “Hacienda atiende tarde advertencias sobre SICOP”. Carlos Cordero, El Financiero, 7 de abril de 2018

<sup>11</sup> SICOP. Sección “¿Quiénes somos?”

## 7. Política de Justicia Abierta

### Texto del compromiso:

*Promover una gestión en todos los ámbitos del Poder Judicial basada en los principios rectores de la justicia abierta: transparencia, participación y colaboración, para garantizar el derecho de acceso a la justicia imparcial, independiente e igualitaria y la tutela judicial efectiva que conlleva al bienestar integral de las personas. Además se instrumentalizará la política, que contenga al menos los siguientes productos: mapeo de actores, plan de acción, línea base, sistema de evaluación y seguimiento que incluya el monitoreo ciudadano y un sistema de rendición de cuentas ante la ciudadanía, con especial atención a las poblaciones en condición de vulnerabilidad.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
<b>1. General</b>		✓	✓	✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

### Contexto y objetivos

Este compromiso, a cargo de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)<sup>2</sup>, pretende crear una política de justicia abierta e instaurarla en el Poder Judicial. Según el plan de acción, la política articulará acciones de transparencia, rendición de cuentas y colaboración en todos los ámbitos del Poder Judicial para garantizar el derecho de acceso a la justicia imparcial, independiente e igualitaria.

El compromiso afirma que el proceso de implementación requerirá “el involucramiento de la ciudadanía por medio de recursos de consulta y participación directa”.

Entre los objetivos está la institucionalización de la apertura de datos, esfuerzo iniciado años atrás y que ha permitido a este órgano contar con una página web con información bajo este formato<sup>3</sup>. Además, incluyen facilitar el acceso a la información pública generada por el Poder Judicial y articular esta Política con la Política de Participación Ciudadana de la misma institución, de manera que ambas se complementen al promover la participación de usuarios del Poder Judicial en varios de sus procesos de toma de decisiones.

Para alcanzar las metas mencionadas se definieron las siguientes tareas:

- Obtener la aprobación por parte de la Corte Plena del marco general orientador de la Política de Justicia Abierta.
- Definir el estado situacional
- Diseñar el plan de implementación de la Política de Justicia Abierta que contenga ejes, objetivos, indicadores, metas, acciones estratégicas, responsables, plazos y estimación presupuestaria
- Sistema de monitoreo y evaluación de la Política de Justicia Abierta.
- Sistematización de la experiencia.
- Diseño de la estrategia regional para compartir experiencia como buena práctica y lecciones aprendidas

Entre los entregables que define el compromiso se incluye un mapeo de actores, un plan de acción, la definición de una línea base, un sistema de evaluación y seguimiento que incluya el monitoreo ciudadano y un sistema de rendición de cuentas ante la ciudadanía.

Este compromiso es relevante a los valores de acceso a la información y participación ciudadana. El proceso para la construcción de la política incluirá la consulta con organizaciones de sociedad civil, pues éstas serán las que definan cuáles son sus principales necesidades de información, transparencia y rendición de cuentas. A partir de sus insumos, se priorizarán las áreas que abordará el documento final. El compromiso no define claramente cuáles serán las acciones, mecanismos o procesos que se crearán a razón de su implementación y mejorarán la rendición de cuentas del Poder Judicial, según la definición de este valor de OGP. Este compromiso muestra mayor especificidad que los anteriores por lo concreto de sus entregables y el mayor detalle de sus objetivos y las tareas para alcanzarlos. A pesar de ello se podrían relacionar mejor los objetivos y los entregables especificados en el plan de acción, de manera que sea más claro cuál objetivo ayuda a cumplir con cada producto.

Su implementación contribuiría a acercar a los ciudadanos a los procesos por los cuales se les brinda acceso a la justicia y contribuiría a mejorar la imagen de este Poder del Estado, la cual se ha visto afectada por recientes informaciones sobre el régimen de pensiones propio del que goza y sus políticas salariales, que el Gobierno ha propuesto modificar a través de propuestas de ley que provocaron una huelga generalizada en este Poder de la República<sup>4</sup>.

El compromiso da continuidad a los esfuerzos del Poder Judicial por implementar políticas de gobierno abierto iniciadas hace varios años y al compromiso del plan de acción anterior de implementar y divulgar de la Política de Participación Ciudadana<sup>5</sup>, creada en el año 2010 y cuya intención es motivar a los funcionarios a involucrar al usuario a participar de los procesos, toma de decisiones e iniciativas para impartir justicia<sup>6</sup>.

### **Siguientes pasos**

Una vez definidos el plan de acción y los indicadores de éxito, los esfuerzos deberán enfocarse en su implementación, de manera que se obtengan los beneficios esperados del trabajo desarrollado en forma conjunta entre sociedad civil y el Poder Judicial. Esta es una de las fases más retadoras del proceso para instaurar la política, lograr que influya en el comportamiento de los funcionarios y genere cambios. Éste fue uno de los retos que más costó con la implementación de la Política de Participación del Poder Judicial, incluida en el pasado plan de acción, según el Informe de Fin de Término del IRM 2015-2017.

Algunos de los aspectos que pueden ayudar a instaurarla es cuantificar los resultados esperados de la política y asignarles responsables, de manera que se pueda medir cómo están cumpliendo con lo esperado. Si esto llega a formar parte de la medición de desempeño de las personas responsables, será mayor la probabilidad de llevar la política a la práctica exitosamente.

El compromiso contempla el diseño de la estrategia regional para compartir la experiencia como buena práctica y las lecciones aprendidas. Una adecuada estrategia de divulgación será de gran provecho para otras iniciativas de colaboración entre el sector público con la

sociedad civil en el desarrollo de políticas públicas, pues el Poder Judicial ha desarrollado un valioso conocimiento en esta área.

El éxito al convocar a civiles y organizaciones a sus procesos participativos se debe no solo a la relevancia de este Poder del Estado en la vida social y el día a día de los ciudadanos, sino al seguimiento puntual que se le ha dado a las iniciativas de cocreación del organismo, mediante la publicación de información sobre el proceso antes y durante su implementación y a la retroalimentación que reciben sus participantes sobre el uso que se le da los insumos que aportan durante los talleres.

Esto ha ayudado a que, a lo largo del tiempo, el Poder Judicial logre participaciones de mayor calidad que mejoren los resultados de sus procesos y que las OSC participantes se sientan escuchadas al expresar sus necesidades y expectativas, lo que ayuda a que el producto final satisfaga sus necesidades y calidad deseada<sup>7</sup>.

Por el posible impacto potencial y el trabajo que requiere para su adecuada implementación y el desarrollo de capacidades en la sociedad civil necesario para su aprovechamiento, el investigador del IRM considera que este compromiso debería priorizarse dentro del presente plan de acción, de manera que cuente con los recursos necesarios para su cumplimiento y no se necesario trasladarlo a planes de acción posteriores.

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> <https://es-la.facebook.com/conamaj/>

<sup>3</sup> [Datos abiertos del Poder Judicial](#)

<sup>4</sup> Los siguientes son algunos ejemplos de la información divulgada:

- [“Todos los ticos financian grandes privilegios en pensiones del Poder Judicial”](#), Juan Pablo Arias, CRHoy, 26 de julio de 2017,
- [“El Poder Judicial de Costa Rica cumple 10 días atascado en una huelga inédita”](#), Álvaro Murillo, El País, España, 29 de julio de 2017,
- [“Poder Judicial tiene los jubilados con las pensiones más altas de Costa Rica”](#), Óscar Rodríguez, La Nación, 15 de abril de 2018
- [“1.800 funcionarios del Poder Judicial ganan más de €3 millones al mes”](#), Natasha Cambroner, Gustavo Arias, La Nación, 20 octubre de 2018
- [“Magistrados defienden salarios del Poder Judicial y piden al Congreso hacer cambios a la reforma fiscal”](#), Manuel Avendaño, El Financiero, 16 de octubre de 2018.

<sup>5</sup> [Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial](#), CONAMAJ, 2010

<sup>6</sup> El compromiso consistió en la creación e implementación de la “Estrategia de Divulgación y Monitoreo Ciudadano de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial”, elaborada por la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica en el 2016. El Viceministerio de Presidencia trabajó con el CONAMAJ para divulgar dentro del Poder Judicial.

<sup>7</sup> Opiniones compartidas entre el investigador del IRM, que ha participado en varias de las sesiones celebradas por el poder Judicial como parte de sus procesos participativos, y organizaciones civiles entrevistadas como parte de la investigación para elaborar el presente informe, como Abriendo Datos, Costa Rica Íntegra y Profesionales para la ciudadanía.

## 8. Política de Parlamento Abierto de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica

### Texto del compromiso:

*El compromiso es crear e implementar una Política Institucional de Parlamento Abierto en la Asamblea Legislativa de Costa Rica.*

*Con ella se pretende establecer una nueva forma de interacción con los habitantes para fomentar la apertura, la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la cocreación y participación ciudadana, la ética y la probidad mediante la innovación con el uso de nuevas tecnologías de información y la comunicación.*

*El objetivo general es elaborar conjuntamente con legisladores, administrativos y sociedad civil, en siete meses, un documento que oriente tres años acciones concretas que promuevan los principios que impulsa tanto la OGP como la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria, la Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa de ParIAmericas y el Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica.*

*Para el 2021, se espera lograr que los habitantes puedan conocer: la actividad y labor tanto de los diputados como de las fracciones políticas, desarrollar mecanismos e instrumentos de rendición de cuentas, contar con más y mejores mecanismos y procesos de participación activa de la sociedad con el Parlamento, emplear nuevas tecnologías de la información y mejorar la comunicación para transparentar las acciones y decisiones de los legisladores.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓	✓		✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El 25 de noviembre del 2015 los entonces presidentes de los tres Poderes del Estado y del Tribunal Supremo de Elecciones<sup>2</sup> firmaron conjuntamente la Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto en Costa Rica. En ella, cada Poder se comprometió a crear un plan de acciones prioritarias para “fomentar una política de apertura, transparencia, rendición de cuentas, participación e innovación a favor de los ciudadanos” que se incluirá en los planes estratégicos institucionales y se evaluará anualmente.

También acordaron desarrollar mecanismos que ayudaran a cada uno a convertirse progresivamente en instituciones con mejores prácticas de difusión de información y rendición de cuentas y más participativas.

Previo a la firma, todos los Poderes venían trabajando en iniciativas de gobierno abierto. La Asamblea Legislativa acababa de firmar, en octubre de 2015, su “Plan de Acciones Prioritarias para la Apertura Legislativa”<sup>3</sup>, un acuerdo de compromisos de promoción de la

apertura legislativa en el que se comprometía a “implementar un Plan de Acciones Prioritarias de Apertura Legislativa como mecanismo para impulsar, en forma conjunta con la Alianza para una Asamblea Abierta, una política institucional de apertura en la Asamblea Legislativa que establezca metas claras, indicadores de avance y de cumplimiento, plazos y responsables de su implementación”<sup>4</sup>. Uno de los cambios que esto generó fue el rediseño de su página web, que incluyó una sección de Parlamento Abierto con documentos divididos en 8 áreas temáticas, la hoja de ruta y bases de datos en formato abierto<sup>5</sup>.

Este plan se desarrolló gracias al trabajo de la Alianza por una Asamblea Abierta (AAA), creada tras la presentación de la primera evaluación del Índice de Transparencia Legislativa<sup>6</sup> para Costa Rica en el 2015<sup>7</sup>, que motivó al directorio Legislativo de entonces a empezar a trabajar en iniciativas que atendieran las oportunidades de mejora señaladas por el informe. ACCESA invitó a otras organizaciones de la sociedad civil a conformar la alianza para que les acompañaran en el proceso de asesorar y diseñar un plan de trabajo para lograr una Asamblea Legislativa más abierta<sup>8</sup>.

Estos antecedentes propiciaron las condiciones para la formulación del presente compromiso, el cual pretende desarrollar herramientas para aumentar y mejorar la interacción de los ciudadanos con el parlamento y fomento en este una mayor apertura, colaboración, transparencia y rendición de cuentas.

Estas herramientas serían digitales y se especificarían en un documento llamado “Política Institucional de Parlamento Abierto”, que definiría la hoja de ruta a seguir por los próximos tres años. Este documento contendría los detalles sobre cómo funcionarían los mecanismos de evaluación y participación, como foros, herramientas virtuales y encuentros presenciales de consulta; y cómo se publicaría información sobre las agendas, planes y programas de los legisladores y sus fracciones, sus votos tanto en el plenario como en las comisiones, las ejecuciones presupuestarias, datos abiertos e interoperables sobre el quehacer parlamentario y los informes de auditoría interna, entre otros.

Las actividades definidas incluyen talleres para preparar la Política Institucional de Parlamento Abierto y espacios para consultar los borradores desarrollados en las diferentes etapas de construcción. La última de ellas contempla la implementación y contiene el detalle de los entregables esperados del compromiso, algunos de ellos mencionados anteriormente. Las actividades son suficientemente concretas como para verificar si se completaron y el cumplimiento de todas ellas ayudará a mejorar las condiciones de la Asamblea en los valores de difusión de información y participación, no así en el área de rendición de cuentas. Lo que se define como mecanismos de rendición de cuentas es, en realidad, divulgación de información y no se contempla crear instrumentos para que los ciudadanos llamen a cuentas a los funcionarios y diputados de la Asamblea Legislativa.

Al ser varias de estas iniciativas y metodologías nuevas y ambicionar a crear un ecosistema completo de apertura parlamentaria que fomente el involucramiento pleno de la ciudadanía, cabe esperar un impacto potencial moderado de su implementación. Este podría llevarse a transformador si se logra un involucramiento activo por parte de la sociedad civil.

### **Siguientes pasos**

Vale la pena pensar en las herramientas y mecanismos de participación que se van a desarrollar para comunicarse con los diferentes sectores que actualmente interactúan con el Poder Legislativo para validar con cada uno su eficacia y conveniencia. También vale la pena involucrar en la implementación del compromiso a aquellos que actualmente no participan pero tienen un alto potencial de hacerlo de contar con las condiciones y herramientas adecuadas.

Estos grupos dictarán las necesidades de información y de espacios para su participación y para la rendición de cuentas por parte de los diputados y sus fracciones. La eficacia de estos espacios estará en función de su capacidad de solventar las necesidades de los públicos meta específicos.

Es necesario invertir tiempo y recursos en el mapeo adecuado de estos sectores y en fomentar su efectiva participación en los talleres y todo el trabajo de elaboración de la política. De esta manera se logrará que el documento sea realmente un plan de acción diseñado para el beneficio de la ciudadanía, desde su perspectiva, antes que un instrumento político creado a partir de lo que los diputados o funcionarios legislativos consideran que los ciudadanos esperan.

Será de gran ayuda que desde la CNGA, bajo la nueva estructura que operaría con un futuro decreto diseñado para apoyar la implementación del plan de acción, se priorice el seguimiento a este compromiso, por la importancia que tiene el Poder Legislativo en el funcionamiento democrático y en el avance de reformas y legislación que el país necesita para atender su actual situación económica y las principales necesidades de su población.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Los firmantes fueron el Presidente de la República Luis Guillermo Solís Rivera; la Presidenta de la Corte Suprema de Justicia Zarela Villanueva; el entonces Presidente de la Asamblea Legislativa, Rafael Ortiz, y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones, Luis Antonio Sobrado.

<sup>3</sup> “[Directorio Legislativo y Alianza por una Asamblea Abierta presentan el Plan de Acciones Prioritarias para la Apertura Legislativa](#)”, ACCESA, 20 de octubre de 2015.

<sup>4</sup> Entre sus acciones incluyó el desarrollar los mecanismos de participación, promover ante la Comisión de Control y Gasto Público que incluya en su informe el seguimiento del Plan de Acción y actualizar las bases de datos abiertas de su página web.

<sup>5</sup> <http://www.asamblea.go.cr/pa/SitePages/Inicio.aspx>

<sup>6</sup> [Índice de Transparencia Legislativa](#), Accesa, resultados 2015

<sup>7</sup> “[Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2016](#), Resultados Costa Rica”, ACCESA, Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa.

<sup>8</sup> Actualmente la AAA está integrada por las organizaciones Costa Rica Íntegra, el Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex), Abriendo Datos Costa Rica, Ojo al Voto y ACCESA

## 9. Formación a mujeres de partidos políticos

### Texto del compromiso:

*La ejecución de un proyecto de formación a mujeres de partidos políticos que les permita desarrollar conocimientos y habilidades para el desempeño en puestos de estructuras partidarias y puestos de representación/designación política*

*El primer paso fue llevar a cabo un diagnóstico sobre las necesidades de capacitación de las mujeres, por lo que durante el 2016 y 2017 se realizaron entrevistas y grupos focales con las personas encargadas de las Unidades de Género de los partidos políticos nacionales.*

*El segundo paso fue la sistematización de la información y la validación de la agenda de contenidos y la estrategia de capacitación.*

*El tercer paso tiene que ver con la identificación de socios estratégicos para la búsqueda de recursos financieros y técnicos para el abordaje de los temas.*

*De esta manera, la fase de ejecución de las actividades directamente de formación y capacitación iniciará en abril del 2018. Es importante recalcar que la participación de las mujeres de partidos políticos es totalmente voluntaria. El TSE convocará por los mismos medios a todos los partidos políticos, pero estos no tienen obligatoriedad de participar en dicho proceso.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓		✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

Se trata del segundo compromiso del plan de acción dirigido específicamente a la población femenina. Su objetivo es ofrecer capacitaciones a mujeres de partidos políticos que les permitan desarrollar conocimientos y habilidades para desempeñarse en puestos de representación y de estructuras partidarias.

Las capacitaciones serán impartidas por el Tribunal Supremo de Elecciones, el cual convocaría a los partidos políticos para ofrecerles la formación para sus mujeres, quienes no están obligadas a participar en dicho proceso.

La formación se desarrolla en torno a tres ejes temáticos:

- Formación en la Institucionalidad Democrática, organización y funcionamiento del Estado
- Formación Electoral, que incluye contenidos relacionados con los objetivos, normas y procedimientos del Sistema Electoral y los principios de la igualdad, la paridad y la alternancia
- Formación en Herramientas y Habilidades para la práctica política

El TSE definió estos ejes de previo a la creación del compromiso como producto del diagnóstico realizado sobre las necesidades de capacitación de las mujeres a través de entrevistas y grupos focales con los responsables de las Unidades de Género de los partidos políticos nacionales durante el 2016 y 2017. Los talleres serán impartidos por el Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED), del TSE.

Actualmente el país posee la representación femenina más alta en su historia dentro de un gabinete del Poder Ejecutivo, pues al momento de redactar este informe 14 de los 25 principales cargos en los ministerios fueron ocupados por mujeres<sup>2</sup>. En el Poder Legislativo la participación de mujeres es también la más alta en la historia de la Asamblea Legislativa, con más de un 45% de las 57 curules que la componen<sup>3</sup>.

Entre las medidas que han fomentado alcanzar estos números está una directriz del 2011 según la cual “El organismo directivo cuyo nombre se establecerá en los estatutos, se integrará con un mínimo de cinco personas y deberá garantizar la representación paritaria de ambos sexos, entre ellos se nombrarán personas para la presidencia, la secretaria y la tesorería; todas ellas mayores de edad. En toda nómina u órgano impar la diferencia entre el total de hombres y mujeres no podrá ser superior a uno.”<sup>4</sup> La Sala Constitucional dejó en firme esta medida en el año 2014 tras refutar una acción de inconstitucionalidad contra la reforma<sup>5</sup>.

Adicionalmente otra directriz del año 2013 creó las Unidades para la Igualdad de Género y la Red Nacional de Unidades de Igualdad de Género<sup>6</sup>. Además, en mayo de 2016 el Tribunal Electoral emitió una resolución que obliga a los partidos políticos a respetar la paridad de género en los primeros lugares de las listas de candidaturas a diputaciones en las siete provincias del país (paridad horizontal)<sup>7</sup> y este 2018 el Instituto Nacional de las Mujeres lanzó su “Política nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres 2018-2030”<sup>8</sup>.

Las actividades definidas en el plan de acción contemplan la planificación de las capacitaciones, búsqueda de recursos para impartirlas y la definición de acciones para implementarlas en torno a los tres ejes temáticos mencionados. Todas estas acciones son verificables y buscan incentivar y fortalecer la calidad de la participación de las mujeres en los partidos políticos a través del desarrollo de capacidades, lo que hace el compromiso relevante para la participación ciudadana.

Sin embargo, su impacto potencial es menor, pues aunque cabe esperar que a una mayor preparación de las mujeres en los partidos políticos le seguirá una mayor participación y liderazgo femenino en los cargos políticos, ésta es una relación de hechos lógica, mas no causal. Existen otros factores a considerar que no permiten dar por hecho que, con solo aumentar la capacitación en las áreas señaladas para este segmento de la población, aumentará su participación en la vida política.

Por otro lado, el impacto del compromiso se limita a las mujeres que ya se encuentran participando en la operación interna de los partidos políticos.

Los talleres se imparten también como parte de los compromisos adquiridos por el TSE con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género. El texto del plan de acción no menciona ninguna diferencia entre el compromiso adquirido con la Alianza para el Gobierno Abierto y esta política, por lo que no es posible determinar

si se trata del mismo compromiso presentado en instancias distintas, o incluirlo en el plan de acción de gobierno abierto ofrece algún valor agregado.

Finalmente, el investigador IRM considera que la iniciativa no es lo suficientemente específica para verificar el impacto de sus resultados, pues la propuesta general se limita a impartir talleres. No se incluye ninguna meta sobre el número de mujeres que se pretende capacitar, lo que se espera lograr con los talleres en cuanto a mayor participación femenina en la política, o qué cambios deberían generar las mujeres capacitadas para estimar el éxito del compromiso.

### Siguientes pasos

Para aumentar el impacto del compromiso es necesario incluir dentro de los temas de las capacitaciones el desarrollo de capacidades que directamente promuevan una mejor y mayor participación de las mujeres que ya forman parte de partidos políticos. Éstas pueden estar relacionadas al desarrollo de habilidades como el liderazgo, la comunicación o la gestión pública, entre muchas otras. También convendría abrirlo a mujeres que aún no integren partidos políticos.

Además se podrían especificar actividades que contribuyan a este fin, a través de la generación de una mayor conciencia y el asesoramiento en iniciativas que persigan fomentar la participación femenina. A través de estas actividades se podría aumentar el nivel de ambición del compromiso y su especificidad, de manera que se aclare cuáles son los resultados esperados y alinearlos a la estrategia general del gobierno en materia de equidad.

Por otro lado conviene explicar la diferencia entre este compromiso y los asumidos con la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género y aclarar cuál es el valor que agrega su incorporación en el plan de acción.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> “Alvarado juramenta a su gabinete plural y paritario en Costa Rica”, EFE, Elpaís.cr, 8 mayo de 2018

<sup>3</sup> “Mujeres logran su máxima participación de la historia en la Asamblea Legislativa”, Esteban Oviedo, La Nación, 8 de febrero de 2018.

<sup>4</sup> La Gaceta, la Directriz D.R.P.J.-003-2011, 7 de abril de 2011.

<sup>5</sup> Sala Constitucional, voto 4630-2014 del 2 de abril de 2014

<sup>6</sup> Directriz N° 37906-MP-MCM, 20 de junio de 2013.

<sup>7</sup> [Resolución N°. 3603-E8-2016](#), Tribunal Supremo de Elecciones, 23 de mayo de 2016

<sup>8</sup> [Política nacional para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres 2018-2030](#), INAMU, abril de 2018

## 10. Herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTBI

### Texto del compromiso:

*El compromiso para la generación de herramientas y mecanismos permanentes para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTB, consta de distintas etapas, la primera de las cuales pretende implementar y consolidar una mesa de diálogo con las organizaciones defensoras de los Derechos Humanos de la población LGTBI como un mecanismo participativo y de fomento de democrático, donde se establezca un diálogo entre la Sociedad Civil y el Gobierno de la República. Asimismo, la mesa pretende ser un ente informativo, rendidor de cuentas así como fiscalizador.*

*Por otra parte, se desea identificar trámites institucionales que deban ser sujetos de reforma según los estándares internacionales de no discriminación y que estos sean modificados según la visión del Gobierno Abierto y la Defensa de los Derechos Humanos.*

*Finalmente, incluye un componente de capacitación a las personas encargadas de ejecutarlos y aplicarlos. Por lo tanto, se pretende capacitar a las y los servidores públicos de instituciones del gobierno central e instituciones autónomas.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓		✓				✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

El derecho a vivir libre de discriminación en Costa Rica se encuentra garantizado desde la Constitución Política por su artículo 33, según el cual “Toda persona es igual ante la ley y no podrá practicarse discriminación alguna contraria a la dignidad humana”. Legislación adicional promulgada por la Sala constitucional define que el principio de igualdad es “un principio rector de nuestra democracia constitucional y permea todo el sistema político y jurídico, no sólo en su dimensión subjetiva, sino objetiva. En consecuencia, ninguna política ni norma puede abstraerse de cumplir con este principio básico”<sup>2</sup>.

De acuerdo con el informe “Situación de derechos de las personas LGTBI en Costa Rica”, elaborado por el Frente por los Derechos Igualitarios y financiado por Hivos<sup>3</sup>, debido a que la normativa anti discriminatoria es reciente, las acciones que desarrollan las instituciones públicas aún no se consolidan satisfactoriamente y, pese a que en Costa Rica se han desarrollado avances y una vasta cantidad de normas y políticas contra la discriminación y que protegen los derechos de la población LGTBI, todavía subsisten prácticas y normas discriminatorias.

El compromiso tiene el fin de crear y consolidar un espacio permanente para el diálogo y la colaboración entre las organizaciones defensoras de derechos humanos de la población LGTBI y el Poder Ejecutivo. Se busca que éste funcione como un mecanismo participativo por el que ambos sectores trabajen en la definición de políticas públicas que prevengan la discriminación y propicien mejores condiciones sociales para este segmento de la población. Lo anterior le hace relevante para el valor de participación ciudadana.

Este espacio también funcionaría como medio de comunicación entre ambos y para que el Gobierno comunique y rinda cuentas sobre las acciones tomadas en esta materia, según explica el compromiso. Sin embargo, no se prevé ningún mecanismo, tiempo o contenido de esa rendición, ni cuál sería la información a publicar o por qué medio. La única acción contemplada al respecto es implementar una estrategia de divulgación y comunicación sobre los derechos de la población LGTBI, lo cual no implica la publicación de información adicional, por lo que no basta para considerar el compromiso relevante para el valor de acceso a la información.

Además, el compromiso incluye el objetivo de identificar trámites en las instituciones públicas y autónomas que puedan resultar discriminatorios y modificarlos, así como capacitar a quienes se encargan de ejecutarlos, de manera que se ofrezca un servicio acorde a la dignidad y respeto de dicha población.

En Costa Rica existe desde la administración anterior (Solís Rivera 2014-2018) la Mesa de Diálogo LGTBI, la cual busca los mismos fines descritos por el compromiso. Está compuesta tanto por miembros de organizaciones de este grupo como por autoridades de gobierno<sup>4</sup>.

Más recientemente, la nueva administración del Ejecutivo que asumió el 08 de mayo del 2018, nombró a un comisionado encargado de atender a la población LGTBI<sup>5</sup>, quien será el responsable de dar seguimiento y evaluar los planes contra la discriminación por orientación sexual e identidad y expresión de género en las instituciones públicas. El compromiso no hace referencia alguna a la Mesa de Diálogo LGTBI, que se coordina también desde el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, por lo que no es posible saber si se pretende construir una estructura paralela o si lo realizado por esta Mesa bastará para dar por cumplido con los objetivos definidos.

Por otro lado, el texto no define cuáles ni cuántos trámites se piensan modificar, ni en cuáles instituciones o áreas. Tampoco menciona detalle alguno sobre la capacitación que se daría a los funcionarios, sus objetivos específicos y alcance, ni cuál es la información que liberará.

El compromiso también carece de detalles sobre la metodología que se usará para asegurar y facilitar la participación ciudadana durante la implementación y a partir de qué momento del proceso se involucrará a las organizaciones civiles. Por estas razones se considera que el compromiso es poco específico y su impacto potencial, menor.

## Siguientes pasos

Es necesario aclarar cuál es el aporte del compromiso, qué viene a agregar a la existente Mesa de Diálogo LGTBI, en funcionamiento desde antes de la creación del plan de acción y porqué se propone la creación de un espacio de diálogo que ya se venía dando.

Tal y como está redactado, se dificulta entender el alcance que podría tener la implementación de este compromiso o si esta generaría una duplicidad de funciones. De momento pareciera no agregar valor más allá del que se espera obtener de la Mesa de Diálogo, por lo que convendría agregarlo a nuevos planes de acción sólo si busca objetivos diferentes a ésta o le ayuda a conseguir los que ese mecanismo de diálogo tiene definidos.

Aclarar este aspecto ayudará también a hacer el compromiso más ambicioso, para lo que también es indispensable concretar qué información se divulgará exactamente y sobre qué se va a rendir cuentas, de qué forma, con qué periodicidad y cómo los ciudadanos podrán ejercer su llamado a rendir cuentas.

Por otro lado, la población LGTBI es una población diversa en sí misma, pues reúne ciudadanos de una amplia variedad de características. Es importante considerar este aspecto para que exista una representatividad amplia de este sector que tome en cuenta factores más allá de su postura LGTBI.

Finalmente, es de gran importancia incluir también segmentos de la población que no necesariamente formen parte de los grupos LGTBI, pero que tengan algún rol en los cambios que se desean implementar. Este rol puede ser porque les corresponda implementarlos o porque se vean de alguna manera impactados por ellos. Si lo que se busca es un cambio profundo en la sociedad y el éxito en la implementación de políticas públicas en esta materia, es importante que desde su etapa inicial de diseño se construyan sobre la base de un diálogo que tome en cuenta la diversidad de puntos de vista, de manera que consideren la posible oposición de otros sectores implicados en el cambio y aumente la probabilidad de éxito en la fase de ejecución.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> Sala Constitucional, 1966-12

<sup>3</sup> “Guía Corta: Situación de derechos de las personas LGTBI en costa Rica”, Frente por los Derechos Igualitarios, Hivos

<sup>4</sup> Entre las gestiones realizadas por esa mesa y trabajadas de forma conjunta con el gobierno se incluyen la publicación mediante decreto ejecutivo de la “Política del Poder Ejecutivo para erradicar de sus instituciones la discriminación hacia la población LGBTI”<sup>4</sup> y la directriz que lo acompañó para que las entidades descentralizadas también debieran implementar las reformas contempladas por el documento<sup>4</sup>, ambas de mayo de 2017. También producto del diálogo de la Mesa LGTBI y por solicitud expresa de las organizaciones, el gobierno anterior desconvocó de la corriente legislativa el proyecto “Ley de Sociedades de Convivencia” para apoyar el proyecto “Ley de Regulación de las Uniones de Hecho entre Personas del mismo Sexo”, presentado en el 2010 y que llegó hasta la Comisión de Derechos Humanos de la Asamblea Legislativa pero no fue dictaminado.

<sup>5</sup> En mayo de 2018 [Presidencia nombró](#) al abogado Luis Eduardo Salazar Muñoz como Comisionado Presidencial para Asuntos de la Población LGBTI.

## 11. Seguimiento a los compromisos de la estrategia nacional por un gobierno abierto

### Texto del compromiso:

*Pretende dar continuidad a las acciones inconclusas durante la implementación del II plan de acción para los siguientes compromisos:*

- a. *Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones:*
  - *Diseñar el plan de capacitación y el desarrollo de experiencias piloto.*
  - *Concretar segunda fase sobre el estado de situación de los procesos de dialogo del país*
- b. *Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida*
  - *Lanzamiento de la herramienta de Mapa de inversiones*
  - *Acompañar y verificar que las instituciones en cuestión, coloquen la información requerida y que la actualicen de manera permanente.*
  - *Evaluar la disposición de la información.*
- 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.*
- d. *Seguimiento a los compromisos con la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA)*
- e. *Impulsar reformas normativas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción*
- f. *Directorio Informativo del Perfil de las Instituciones Públicas<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** noviembre de 2017

**Fecha de término:** agosto de 2019

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	✓	✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

### Contexto y objetivos

Debido a que varios de los compromisos asumidos en el plan de acción anterior (2015-2017) no lograron completarse en sus dos años de implementación, el gobierno decidió incluirlos en el tercer plan de acción con el fin de dar continuidad a las iniciativas y seguir trabajando en su cumplimiento. Por ese motivo, este compromiso incluye en realidad a seis otros compromisos iniciados con anterioridad y que se encuentran a distintos niveles de avance.

El cumplimiento de las seis iniciativas es verificable y todas son relevantes para gobierno abierto. En el contexto del plan de acción 2017-2019, el compromiso establece como objetivo dar seguimiento a algunos compromisos incluidos en el plan de acción del período 2015-2017, detallados a continuación, pero no define ninguna meta específica para ninguno

de ellos. Asimismo, no se menciona la intención de lograr su cumplimiento en el plazo del tercer plan de acción, ni a dónde se espera llegar en cada caso, por lo que su nivel de especificidad es muy bajo y su impacto potencial es moderado. Las iniciativas son relevantes para el acceso a información o para participación ciudadana.

La primera actividad consiste en realizar un estudio sobre el estado actual de cada uno de los compromisos que, de acuerdo con el cronograma, estaría listo para enero 2018. Presidencia no confirmó haber realizado este análisis, a pesar de la consulta explícita del investigador IRM. En caso de que lo hubiese realizado, este no llegó a divulgarse ni fue de conocimiento de las organizaciones de sociedad civil vinculada a gobierno abierto.

De este estudio surgiría el plan para implementar cada uno de los hitos pendientes. De acuerdo con el cronograma, el plan estaría listo para enero de 2018; sin embargo, para noviembre de ese año no se encontraba listo.

Los compromisos que se incluyen son los siguientes:

- **Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones:**

Su objetivo es elaborar un protocolo base con lineamientos mínimos para desarrollar un diálogo social entre el Poder Ejecutivo y los diferentes sectores de la población, aplicable a cualquier tipo de diálogo e institución.

El seguimiento del protocolo ayudaría a crear las condiciones y estandarización de procesos para la construcción de acuerdos, negociación, realización de consultas y comunicación entre las partes, así como su sistematización para una posterior evaluación. Por estos motivos el compromiso es claramente relevante para participación ciudadana y tienen un impacto potencial moderado.

Se elaboró un diagnóstico y recopilación de mejores prácticas en materia de diálogo ciudadano entre las instituciones del sector público, y en diciembre de 2016 se concluyó la “Guía para el aprovechamiento del protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”<sup>2</sup> y el “Marco legal y protocolo para la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”<sup>3</sup>.

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”<sup>4</sup>, mientras que la guía consiste en una orientación para utilizar el protocolo, tanto para jefes y funcionarios como para ciudadanos.

Quedó pendiente la redacción y publicación de la directriz presidencial por la que se constituiría el protocolo y se oficializaría su uso y recomendación para el sector público. También faltó aplicar el protocolo en un diálogo piloto en una entidad por seleccionar.

- **Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida**

Este fue el compromiso por el que se implementó la Iniciativa de Transparencia del Sector Construcción (CoST) en Costa Rica. Su meta es transparentar los procesos de asignación y desarrollo de proyectos de infraestructura, durante todas las etapas de su ciclo de vida, a través de la plataforma de CoST en Internet. Es relevante para el valor de acceso a la información y el de tecnología e innovación para la transparencia y su impacto potencial se calificó como moderado en el Informe de Fin de Término 2015-2017.

La adhesión del país a CoST se anunció<sup>5</sup> el 27 de marzo de 2017 mediante un acto oficial de firma de adhesión en el que participaron la vicepresidenta de la República, Ana Helena Chacón y Christiaan Poortman, presidente de CoST. Posteriormente, se creó el decreto ejecutivo<sup>6</sup> mediante el cual se oficializó la iniciativa, publicado el 8 de mayo de 2017. También se creó el Grupo Multisectorial y se definieron sus funciones y composición. Este inició su operación y se mantuvo sesionó mensualmente. Además escogió los proyectos de

infraestructura con los que realizaría un plan piloto de la iniciativa<sup>7</sup> y tomó la decisión de que la plataforma que usaría para publicar la información de los proyectos a los que dará seguimiento sería MapalInversiones, una iniciativa regional del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Faltó la implementación de esta herramienta y que el Grupo Multisectorial empezara a dar seguimiento a los proyectos seleccionados y a divulgar su información y reportes, que constituyen los principales entregables de CoST.

- **Diseño e implementación del Compromiso Expediente Web para concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil.**

Este compromiso buscaba crear un sistema informático que permitiera dar trazabilidad y 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 e interesadas pudieran dar seguimiento de todo el proceso de selección, desde el concurso de antecedentes hasta la escogencia final.

Por lo anterior, la iniciativa es relevante para el valor de acceso a la información y posee un impacto potencial moderado.

En abril de 2017 el gobierno anunció la herramienta que permite a los usuarios de la página de Internet de la Dirección General del Servicio Civil<sup>8</sup> (DGSC) consultar cuáles puestos de trabajo del Título II (personal docente) se encuentran abiertos bajo el Régimen de Servicio Civil, lo que provocó un aumento de más de un 33% en la cantidad de postulantes a los concursos abiertos. Este servicio digital no permite solicitar los puestos, pero sí posibilita ver la lista de personas inscritas en el Servicio Civil que califican como posibles candidatos a puestos dentro del sector público en cualquiera de las categorías del Régimen. Para terminar de cumplir con todos los hitos se decidió incluir todos los puestos del Título III (del Tribunal de Servicio Civil) y completar los pendientes del Título I. Para entonces, Olman Jiménez, director del área de Desarrollo Estratégico de la DGSC<sup>9</sup> indicó que la expectativa era que estaría listo en noviembre de 2017.

También faltó implementar el tercero de los hitos: publicar el 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.

- **Seguimiento a los compromisos con la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA)**

Este compromiso es relevante para el valor de participación ciudadana, pues 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 Cabécar 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 afectarían directamente y para crear una agenda de trabajo conjunta que ayudara a mejorar la calidad de vida de sus pueblos. La RIBCA reúne una población de alrededor de 35.000 personas, 35 % de la población indígena del país<sup>10</sup>.

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 con 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.

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, por lo que se calificó su impacto potencial como moderado.

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.

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. Las áreas en las que mayor progreso se logró fueron educación, salud, ambiente y seguridad.

Entre las labores que quedaron incompletas de este compromiso están:

- 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-MEP<sup>11</sup>, 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.

- **Impulsar reformas normativas para prevenir, detectar y sancionar la corrupción**

El gobierno pretendió hacer una revisión de la normativa nacional e internacional relacionada a la corrupción y generar reformas legales que ayudaran a prevenirla. La normativa que se reformaría o crearía complementaría el marco legal definido especialmente por la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública,<sup>12</sup> del año 2004.

Gracias a la colaboración de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica se realizó un análisis de la normativa vigente en materia de corrupción y se hizo un sondeo en un pequeño sector de la población nacional sobre qué percibían los ciudadanos como corrupción. Los resultados del sondeo se expusieron durante un taller celebrado en diciembre de 2016<sup>13</sup>. La actividad contó con la participación de organizaciones de sociedad civil, cuyos insumos fueron considerados en las propuestas finales, por lo que el compromiso es relevante para participación ciudadana. También lo es para el valor de acceso a información, pues pretendía también mejorar el acceso a los más de 40 decretos ejecutivos emitidos en los últimos 5 años para prevenir la corrupción.

Del taller salieron las propuestas de reforma en tres áreas: prevención de la corrupción, detección y sanción; sin embargo, ninguna condujo a modificación alguna de la legislación o generación de nuevas directrices o decretos. Tampoco se tomaron acciones para cumplir con el cuarto hito: “Fortalecer la institucionalidad frente a la penetración de la corrupción con mecanismos de verificación de confianza para fomentar la probidad de los funcionarios públicos”.

- **Directorio Informativo del Perfil de las Instituciones Públicas**

Con esta iniciativa se quiso desarrollar una plataforma interactiva que ofreciera información actualizada sobre las instituciones públicas del Estado costarricense. La plataforma web agruparía los servicios que ofrece cada una de las instituciones públicas, los recursos con los que prestan dichos servicios y una descripción sobre sus funciones y competencias. Además contendría información sobre el presupuesto, procesos, productos y marco normativo de cada entidad. Esta información no se encuentra consolidada, sino que está

muy dispersa y es de difícil acceder, por lo que la iniciativa es relevante para el valor de acceso a la información. Su impacto potencial era moderado

El compromiso no llegó a iniciarse. Por falta de recursos y que el hecho de que el viceministerio priorizó otras iniciativas, el trabajo iniciado sobre el levantamiento de información sobre los sitios web de las instituciones públicas, que incluyó todos los ministerios y 68 órganos adscritos y 30 instituciones públicas, con su respectiva descripción, se dejó de lado y la plataforma no empezó a desarrollarse.

## Siguientes pasos

Todos los compromisos incluidos son pertinentes para mejorar las condiciones de un gobierno abierto, por lo que vale la pena continuar dándoles seguimiento y asegurar que su implementación logre el impacto esperado. Sin embargo, a excepción del que se trabaja con RIBCA y la puesta en práctica de la iniciativa CoST, no se tiene claro la hoja de ruta que seguirán. Resulta conveniente definir más detalladamente cómo se llevará cada una a la práctica y cuál es el resultado esperado, de manera que se pueda medir si se logró exitosamente o qué hace falta para alcanzarlo. En ninguno de los casos es posible determinar cuándo podrá darse el compromiso por cumplido o si llegará a convertirse en un programa que continuará en operación indefinidamente.

El compromiso no ahonda en ninguna de estas dudas y se limita a indicar que la intención es “dar continuidad a compromisos estratégicos establecidos en el segundo plan de acción, así como en la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto”.

La falta de definición del compromiso da la impresión de que falta información sobre lo implementado hasta el momento en cada una de las iniciativas y, en consecuencia, de lo que falta para completar su cumplimiento. Además de definir estos detalles, hace falta crear los indicadores de cada una de estas iniciativas. Serán ellos los que permitirán conocer en qué momento estarán completas y cuán exitosas fueron en lograr sus objetivos.

También hace falta involucrar a las organizaciones de sociedad civil interesadas en la implementación de estos compromisos. Hasta ahora la mayor parte de ellos se han desarrollado sin la participación de la sociedad civil, siendo impulsadas exclusivamente por las instituciones y ministerios encargados de llevarlos a cabo. Este no es el propósito de un plan de acción de gobierno abierto, pues la expectativa es que la sociedad civil forme parte del proceso de llevar a cabo los compromisos, acompañando y validando cómo se llevan a la práctica y no solo definiendo y diseñando lo que se espera lograr, como ha sucedido.

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

<sup>2</sup> “Guía para el aprovechamiento del Protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”, Nicole Jirón y Franklin Paniagua, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Dialogo Ciudadano, Viceministerio de Paz, 13 de diciembre de 2016

<sup>3</sup> 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.

<sup>4</sup> “Guía para el aprovechamiento del Protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano”.

<sup>5</sup> Presidencia de la República, comunicado oficial del 27 de marzo de 2017.

<sup>6</sup> Diario oficial La Gaceta, [Decreto Ejecutivo N° 40380-MP- H-MOPT-MIDEPLAN](#) del 8 de mayo de 2017.

<sup>7</sup> Entonces los proyectos de infraestructura seleccionados fueron los siguientes:

- Mejoramiento Ruta Nacional N° 160, sección Playa Naranjo-Paquera: US\$ 28
- Ampliación y Rehabilitación Ruta Nacional N°1 Cañas-Limonal: 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

<sup>8</sup> <http://www.dgsc.go.cr/divulgacion/>

<sup>9</sup> Oلمان 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.

---

<sup>10</sup> Las comunidades que agrupa son Talamanca Bribri, Talamanca Cabécar, Këköldi, Tayni, Telire, NairiAwari, BajoChirripó y Alto Chirripó.

<sup>11</sup> 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”.

<sup>12</sup> Ley N.º 8422, Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, octubre de 2004.

<sup>13</sup> Evelyn Villareal, Asociación Costa Rica Íntegra. Entrevista realizada por el investigador IRM , 12 de septiembre de 2017

## 12. Revisión del tercer plan de acción por parte de la administración que regirá del 2018 al 2022

### Texto del compromiso:

*Efectuar en el periodo de incorporación de la nueva administración la revisión de los compromisos del tercer plan de acción para determinar si con la visión estratégica 2018-2022 deben hacerse mejoras o incorporaciones a los compromisos.<sup>1</sup>*

**Fecha de inicio:** mayo de 2018

**Fecha de término:** julio de 2018

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?							
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	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	Sobresaliente
1. General		✓	<b>Sin relevancia clara</b>						✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

### Contexto y objetivos

De acuerdo con lo descrito en el plan de acción, se trata más de una actividad que de un compromiso. El gobierno lo incluyó con el fin de fomentar la existencia de un espacio de trabajo conjunto entre la nueva administración del Poder Ejecutivo que asumió funciones el 8 de mayo de 2018 y el gobierno que concluía su período en esa misma fecha. La intención era asegurar ese espacio a través del compromiso asumido internacionalmente ante la Alianza para el Gobierno Abierto.

Si bien se pretendía también propiciar las condiciones para darle continuidad a la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, que incluye los miembros de la administración saliente y la sociedad civil, las acciones se concentraban en las tareas y trabajo de las administraciones del Ejecutivo, sin incluir a las OSC.

Este espacio se usaría para transmitir al nuevo gobierno toda la información sistematizada sobre las iniciativas y actividades sobre gobierno abierto realizadas durante los últimos cuatro años, ofrecer recomendaciones y compartir expectativas sobre el rumbo que podrían tomar y los resultados que se podrían obtener de los compromisos del plan de acción y la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, así como la explicación y contexto de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto.

Entendiendo que venía una transición de gobierno, se consideró importante incluir este compromiso para garantizar la continuación de los compromisos enmarcados en la iniciativa internacional y minimizar el posible impacto de las elecciones. Aunque no se considera relevante a un valor en específico, este compromiso podría ser importante para la implementación de los compromisos asumidos en el plan de acción.

### **Siguientes pasos**

Debido a que la iniciativa se trató de una actividad única, no existen pasos adicionales que dar. Una vez ejecutada se da por concluida.

Además el seguimiento al cumplimiento de los compromisos es tarea habitual que se espera de los países que forman parte de OGP, responsabilidad de sus gobiernos según los compromisos adquiridos tras su adhesión. Por esta razón no debe incluirse como compromiso en los planes de acción.

---

<sup>1</sup> Plan de acción Costa Rica 2017-2019: <https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-action-plan-2017-2019>

## V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del IRM que se presentaron en ciclos anteriores.

### 5.1 Recomendaciones del IRM

A partir del contexto explicado en el presente informe, las experiencias aprendidas durante el proceso de cocreación del segundo plan de acción (2015-2017) de gobierno abierto y el análisis de este documento, el investigador IRM recomienda:

- Elevar el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan de acción para alcanzar, al menos, el nivel de *involucrar*. De lo contrario se considerará que el gobierno está actuando en contra del proceso de OGP, según está contemplado en la política de revisión de procedimientos. Para ello, se sugiere proveer una respuesta fundamentada sobre cómo se consideraron los aportes de la sociedad civil y ciudadanía y la creación de espacios de diálogo iterativo. Además, se sugiere dedicar más tiempo en el proceso de creación del plan de acción a definir con mayor detalle la planificación de los compromisos, de manera que al incluirlos en el plan de acción se sepa cuál es su factibilidad, los recursos necesarios para su implementación, el tiempo que tomarán y los sectores de la población a los que beneficiará y que podrían validar su éxito. El nivel de detalle de la planificación debería llegar, idealmente, a la definición de paquetes de trabajo<sup>1</sup> con su cronograma y respectivos indicadores de éxito, de manera que resulte muy claro qué determinará que el compromiso fue cumplido. Esto implica más tiempo de preparación del plan de acción, por lo que el proceso de cocreación deberá ser mayor a los 4 o 5 meses utilizados hasta ahora<sup>2</sup>. Esto es responsabilidad tanto de las autoridades de gobierno como de las organizaciones de sociedad civil e instituciones que conforman la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA).

No destinar el tiempo y trabajo requerido a planificar los compromisos ha tenido como consecuencia que se dedique el primer año del plan de acción a definir cómo se implementarán, qué recursos son necesarios, de dónde provendrán y cómo se dará seguimiento los avances y se medirá su éxito y compleción. Una vez definidas estas herramientas queda solo un año para utilizarlas, durante el que también se deberán destinar recursos y tiempo a preparar el siguiente plan de acción. Dedicar el primer año del plan de acción a labores de planificación tiene un alto costo para la implementación adecuada de los compromisos.

- Plantear en los planes de acción compromisos directamente relacionados a temas de preocupación más generalizada entre la ciudadanía (seguridad, transparencia fiscal, desigualdad, desempleo, manejo de residuos, justicia, situación económica, pobreza, etc.) y que, a través de iniciativas de gobierno abierto, tengan un impacto más significativo o generalizado a nivel nacional.
- Desarrollar estrategias y planes de comunicación desde el Ministerio de Comunicación con objetivos específicos que no se limiten solo a la difusión, sino a aumentar el involucramiento y compromiso de la ciudadanía, a despertar interés en sectores específicos de la sociedad civil que podrían ser valiosos colaboradores y que incluya la distribución de avances oficiales dirigidos al menos a las organizaciones contraparte de compromisos e instituciones

encargadas de implementarlos. Las publicaciones también deberían incluir una agenda con todas las iniciativas de gobierno abierto siendo implementadas por las diferentes instituciones públicas. Ésta facilitaría su coordinación y apoyo, así como evaluar sus beneficios y desarrollar y compartir mejores prácticas. También facilitará que, cuando se anuncien al público, se enmarquen dentro de una estrategia más amplia de gobierno abierto, coordinada desde el Ministerio.

- Crear espacios de trabajo conjunto entre las organizaciones de sociedad civil contraparte de compromisos y las entidades responsables del cumplimiento de estos. Esta labor debe ser liderada desde la CNGA e incluir un plan de trabajo colaborativo entre gobierno, las instituciones encargadas de implementar compromisos y las organizaciones de sociedad civil. Este plan debería contemplar un cronograma, objetivos específicos y espacios de diálogo directo entre gobierno y las organizaciones, que les permitan a estas incidir de forma directa en las iniciativas de su interés y no necesariamente a través de la CNGA. Todos estos documentos deben llegar a hacerse públicos y la CNGA y las OSC e instituciones implementadoras rendir cuentas sobre ellos periódicamente. El espacio ayudaría a generar un mecanismo de rendición de cuentas, hasta ahora inexistente, para las iniciativas de gobierno abierto. También permitiría que la plataforma que ofrece OGP beneficie a otras OSC que no integren la CNGA, como no ha sido el caso hasta ahora.
- Medir el éxito de los compromisos y su cumplimiento en función del progreso logrado en la solución de la problemática que se busca resolver y no de las actividades ejecutadas o entregables completados para cumplir la meta. Esta es una recomendación de diseño estratégico de los compromisos. Con el objetivo de lograr una mayor repercusión de los planes de acción en el desarrollo de sociedades más abiertas y contribución a cambios más significativos para la sociedad, su cumplimiento y logros deben medirse de acuerdo a la medida en la que resolvieron la problemática que atacaban y no de la cantidad de entregables cumplidos o actividades realizadas. Esto aplica, por ejemplo, para iniciativas que plantean desarrollar plataformas digitales, capacitaciones o creación de procesos.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Elevar el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan de acción y dedicar más tiempo al diseño del plan para planificar más detalladamente cómo se implementará cada compromiso y cómo se medirá su cumplimiento y éxito.
2	Incluir compromisos más ambiciosos y relacionados a temas de preocupación más generalizada entre la ciudadanía costarricense.
3	Dar seguimiento a OSC que empiezan a vincularse con iniciativas de gobierno abierto y crear mecanismos para aumentar el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan.
4	Habilitar espacios para que las OSC contraparte trabajen junto a las instituciones que implementan compromisos y puedan así incidir sin necesidad de estar en la CNGA.
5	Medir el éxito de los compromisos y su cumplimiento en función del progreso en la problemática que se busca resolver, no de las actividades implementadas./

## 5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

Tres de las cinco recomendaciones hechas por el investigador independiente en el informe anterior fueron atendidas por el gobierno y se incluyeron en el nuevo plan de acción. Quedaron pendientes la creación de un sistema de gobernanza más adecuado para liderar y apoyar la implementación de compromisos y el dar un seguimiento más cercano y constante a las instituciones implementadoras.

Se atendió la recomendación que sugería reducir la cantidad de compromisos en el plan de acción, al pasar de 18 a 13; incluir iniciativas de mayor impacto y visibilidad, con la inclusión de planes para fomentar mayor transparencia en compras públicas, en el financiamiento de proyectos ambientales y difundir información para reducir los casos de violencia de género; y la de realizar un plan de acción de Estado abierto, al incluir compromisos de los Poderes Judicial, Legislativo y el Tribunal Supremo de Elecciones.

A pesar de ello, todavía existen oportunidades de mejora importantes en los niveles de ambición e impacto de los compromisos y en la inclusión de temas de gran relevancia nacional en los planes de acción, como los de transparencia fiscal y explotación de recursos ambientales.

Siguen pendiente los retos de crear procesos para que la CNGA rinda cuentas a la ciudadanía periódicamente y la mantenga informada sobre la implementación de los compromisos a lo largo de los dos años del plan de acción, así como el mejorar la participación durante la implementación de todas las partes, incluidas organizaciones de sociedad civil e instituciones del Estado, en cada una de las etapas del proceso bianual. Por esta razón se incluyen recomendaciones dirigidas a tomar acciones en cada uno de esos aspectos.

Tales retos, incluyendo el seguimiento regular a las instituciones responsables de implementar los compromisos, representaron un reto para el Viceministerio de Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano conforme se avanzó en los cuatro años de la administración, pues hacia el final de estos perdió varios de sus recursos destinados a impulsar la agenda de gobierno abierto.

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

	Recomendación	¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Incluir menos compromisos pero de mayor impacto	✓	✓
2	Crear un sistema de gobernanza	✗	✗
3	Dar mejor seguimiento a las instituciones	✗	✗
4	Vincular el plan de acción con iniciativas de mayor visibilidad	✓	✓
5	Hacer un plan de acción de estado abierto	✓	✓

---

<sup>1</sup> Es el término con el que se describe en la metodología PMI de gerencia de proyectos al nivel más básico de tareas que deben ejecutarse para cumplir con cada uno de los entregables del proyecto. Incluye la fecha de inicio y de conclusión, así como los responsables de implementarla y el origen de los recursos.

<sup>2</sup> Tanto para el segundo como para el tercer plan de acción, la convocatoria para participar en los procesos de cocreación se empezó a hacer en el mes de mayo del año en que se debe entregar el nuevo plan de acción.

## VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avances en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Costa Rica y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el IRM eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el IRM recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del IRM y del Panel Internacional de Expertos (IEP por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM .

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos<sup>1</sup>.

### Entrevistas y aportaciones de los actores

Para la elaboración de este trabajo se recopiló información a través de la revisión documental facilitada por el gobierno y el repositorio de documentos disponible en el sitio web nacional de gobierno abierto. Además, se realizaron entrevistas directas con actores clave del proceso de cocreación del tercer plan de acción de Costa Rica, participantes de los talleres realizados como parte del proceso y miembros de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto:

- Nia Salas, del colectivo Profesionales para la Ciudadanía Entrevista, 19 de junio de 2018.
- María Fernanda Avedaño, de ACCESA e integrante titular de la CNGA, 30 de octubre de 2018
- Alexander Astorga, jefe de despacho del Ministerio de Comunicación, 30 de octubre de 2018
- Andrés Araya, de Costa Rica Íntegra y miembro titular de la CNGA, 7 de noviembre de 2018
- Evelyn Villareal, vicepresidenta de Costa Rica Íntegra y miembro suplente de la CNGA, 7 de noviembre de 2018
- Susana Soto, de Abriendo Datos Costa Rica, 03 de noviembre de 2018
- Ignacio Alfaro, de Abriendo Datos Costa Rica, 03 de noviembre de 2018

- Temístocles Guerra Vargas, director de la Asociación de Desarrollo Sostenible LGTBIQ Costa Rica, 30 de noviembre de 2018
- El investigador IRM intentó conocer la perspectiva de la organización Peras del Olmo, que participó en la cocreación del primer compromiso del plan de acción analizado, por lo que les solicitó su perspectiva del proceso y resultado a través de dos correos electrónicos y una llamada telefónica. A la fecha en que se concluyó la redacción y revisión de este informe no había obtenido respuesta.

### **Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente**

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés ) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del IRM a través del correo electrónico: [irm@opengovpartnership.org](mailto:irm@opengovpartnership.org)

---

I Manual de Procedimientos del IRM V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

## Anexo I. Resumen del desempeño de Costa Rica a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

<b>Foro Multiactor</b>	
<b>1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.</b>	Verde
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Verde
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Verde
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de OGP.	Verde
<b>2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales,</b>	Verde
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Rojo
<b>2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.</b>	Amarillo
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Verde
<b>3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.</b>	Verde
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Amarillo
3f. Minutas: El foro de OGP, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	Amarillo

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de OGP (o una página de OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) en el que se publica información sobre todos los aspectos del proceso de OGP de manera proactiva.	Amarillo
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Amarillo
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP.	Verde
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP.	Rojo
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	Rojo
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de OGP, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del IRM y documentación que soporte la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).	Amarillo

*Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el IRM reconocerá el proceso del país como un Proceso estelar.*