

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Costa Rica Informe de diseño 2019-2021

Este informe se fue elaborado en colaboración con Israel Aragón, investigador independiente.

Tabla de contenidos

Resumen ejecutivo: Costa Rica	5
I. Introducción	8
II. Contexto de gobierno abierto en Costa Rica	8
III. Liderazgo y proceso multisectorial	13
IV. Compromisos	22
1. Transparencia y rendición de cuentas en los proyectos que desarrollan las Juntas de Educación	23
2. Sistema de Prospección Laboral y Sistema Nacional de Empleo con enfoque participativo y transparente	27
3. Centro de Inteligencia Territorial (CIT) para transparentar la información de ordenamiento territorial, apoyar la toma de decisiones y potenciar el involucramiento ciudadano	30
4. Desarrollo rural incluyente y participativo	33
5. Fortalecimiento de las capacidades y mecanismos ciudadanos para la prevención de la corrupción en la Administración Pública a partir de los datos abiertos	36
6. Evaluación de trámites simplificados desde la experiencia ciudadana	40
7. Articulación en el cumplimiento de las líneas de acción de la estrategia Sembremos Seguridad con transparencia y rendición de cuentas	44
8. Desarrollo del Sistema Observatorio Judicial para monitoreo y fiscalización de la gestión judicial	47
V. Recomendaciones generales	51
VI. Metodología y fuentes	54
Anexo I. Indicadores de los compromisos	57

Executive Summary: Costa Rica

Plan after plan, Costa Rica continues to improve its co-creation processes. This time participation improved in terms of quantity and quality, as it engaged more organizations and achieved greater ownership from them throughout the process. The funds allocated to execute the co-creation process made a difference, especially in terms of the information that was available at every one of its stages. The thematic areas included in the plan are relevant to the national context, but increasing the level of ambition and citizen participation in the development of the commitments remains a challenge.

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. Since, Costa Rica has implemented three action plans. This report evaluates the design of Costa Rica's fourth action plan.

General overview of action plan

The new action plan included eight commitments that address issues relevant to a large portion of the national population, such as safety, unemployment, economic downturn and environmental degradation. However, the proposed initiatives lack ambition and its potential impact to make significant progress in addressing the identified issues is low.

The plan is considered an Open State plan, since, in addition to the Executive Branch, it engaged the Judiciary; later on, the Legislature would be included. The plan was developed through the most participatory process ever undertaken. The process included two in-person workshops, with participation from 139 participants; a launch event; and workshops hosted outside the metropolitan area, with participation from 93 attendants. In addition, the process included an online component, whereby dozens of proposals and comments were received.

The process was adequately documented and information was shared promptly. At every stage, input gathered by the public was systematized and published in the national open government portal.

The National Open Government Commission (CNGA in Spanish) led the co-creation process, with support from a technical team, which consisted of civil society organization

Table 1. At a glance

Member since: 2012
Action plan under review: IV
Type of report: Design
Number of commitments: 8

Action plan development:

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

Action plan design

Commitments:	
Relevant to OGP values	8 (100%)
Transformative	1 (13%)
Potentially starred:	1 (13%)

ACCESSA and the open government team. ACCESA received a grant from the World Bank and the Open Government Partnership to execute the process, which brought about significant improvements. The deliverables proposed to receive the funds included reports about resource execution and lessons learned throughout every stage of the co-creation process, which helped improve the documentation of this open government cycle.

It remains a challenge to ensure that commitments respond to the level of ambition expected and proposals conveyed by the civil society. In the opinion of civil society organizations, the commitment drafting process was largely led by implementing and government agencies. Thus, in many cases, commitments do not adequately reflect the proposals put forward by the public during the co-creation process.

Table 2: Noteworthy commitments

Commitment description	Moving forward	Status at the end of the implementation cycle
<p>Commitment 8: Judiciary Observatory</p> <p>Objective: Develop a Judiciary Observatory to monitor and oversee the judiciary management</p>	<p>Generating information to allow users of the Judiciary to understand the status of their cases and have access to average times to process cases with similar characteristics and in the same judiciary circuit would make a significant difference. In addition to giving users confidence, it would represent a key input for monitoring by the observatory and the citizenry.</p>	<p><i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>
<p>Commitment 7: Sowing Safety</p> <p>Objective: Together with civil society, strengthen the Sowing Safety strategy to address safety issues more effectively</p>	<p>The commitment would benefit from including an accountability component after its implementation, and not relying solely on publishing information as described in the commitment as it is written.</p>	<p><i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i></p>

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide implementation of the current action plan. Please refer to Section V: General Recommendations for more details on each of the below recommendations.

Table 3. Five KEY IRM Recommendations

Refine the methodology to include commitments in the action plan that better align with the proposals put forward by civil society.
Leverage the momentum of the co-creation processes and achieve continuity between the public participation in these processes and the implementation of the action plan, empowering the CNGA and its participating CSOs.
Include indicators to assess commitment completion.
Strengthen commitments by better linking their activities with the issues they seek to address.
Implement strategies to create and manage the institutional open government expertise gained throughout the years.

About the IRM

OGP's Independent Reporting Mechanism (IRM) assesses the development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Israel Aragón worked with the IRM to conduct a desktop review and stakeholder interviews to draw the conclusions of this report. **Israel Aragón** is a researcher and consultant with expertise on developing indexes and assessing the effectiveness of public policies.

Resumen ejecutivo: Costa Rica

Costa Rica continúa mejorando sus procesos de cocreación, de un plan de acción a otro. En esta ocasión mejoró la participación tanto en calidad como en cantidad, al involucrar a más organizaciones y lograr un mayor compromiso de ellas a lo largo del proceso. Los fondos facilitados para su implementación marcaron una diferencia, especialmente en la disponibilidad de información durante cada etapa. Además, las áreas temáticas elegidas son de trascendencia nacional. Queda pendiente mejorar el nivel de ambición de los compromisos y la participación ciudadana, durante su redacción.

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los Gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) da seguimiento a los planes de acción para asegurar que los Gobiernos cumplan con sus compromisos. Costa Rica se incorporó a OGP en 2012. Desde entonces, Costa Rica ha implementado tres planes de acción. Este informe evalúa el diseño del cuarto plan de acción de Costa Rica.

Descripción general del plan de acción

El nuevo plan de acción se presentó con ocho compromisos específicos que abordan problemáticas que afectan a sectores amplios de la población nacional y que preocupan al país en general, como la seguridad, el desempleo, la desaceleración económica o el deterioro ambiental. Lo que le falta a las iniciativas propuestas es ambición y un mayor impacto potencial, que lleve a los compromisos propuestos a lograr avances más significativos en la solución de los problemas que pretenden atender.

Se trata de un plan de acción de Estado abierto, pues además del Poder Ejecutivo, también incluyen compromisos del Poder Judicial y, posteriormente, se incluiría el del Poder Legislativo. Su construcción se realizó a través del proceso más participativo que ha tenido el país hasta la fecha. Los dos talleres presenciales sumaron 139 participantes, más quienes asistieron a la actividad de lanzamiento del proceso y los 93 que participaron en los talleres fuera del área metropolitana. Además, contó con una opción de participación en línea, a través de la cual se recibieron varias decenas de propuestas y comentarios.

El proceso contó con una adecuada documentación y divulgación oportuna de información, al consolidar los insumos recolectados en cada etapa, sistematizarlos y

Tabla 1. Vista rápida

Miembro desde: 2012
Plan de acción bajo evaluación: IV
Tipo de informe: Diseño
Cantidad de compromisos: 8

Desarrollo del plan de acción:

¿Hubo un foro multisectorial?: Sí
Nivel de influencia del público: Involucrar
Actuó en contra del proceso de OGP: No

Diseño del plan de acción

Compromisos:	
Relevantes frente a los valores de OGP	8 (100%)
Transformadores	1 (13%)
Potencialmente estelares:	1 (13%)

publicarlos en el portal nacional de gobierno abierto, tras la implementación de cada etapa.

La Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) lideró el proceso de cocreación del plan, con el apoyo del equipo técnico conformado por la organización de sociedad civil ACCESA y el equipo de Gobierno Abierto. ACCESA ganó fondos facilitados por el Banco Mundial y la Alianza para el Gobierno Abierto para la ejecución del proceso, contribuyendo significativamente a las mejoras de este. Los entregables definidos para recibir los fondos incluían reportes sobre el uso dado a los recursos y las lecciones aprendidas en cada etapa de cocreación, lo que contribuyó a mejorar la documentación de este ciclo de gobierno abierto.

La tarea pendiente es lograr que los compromisos incluidos en el plan de acción incluyan la expectativa de ambición y principales propuestas transmitidas por la sociedad civil. Desde la perspectiva de organizaciones de este sector, el proceso de redacción de los compromisos cuenta con una participación mayoritaria de instituciones implementadoras y del Gobierno, lo que algunas veces ocasiona que los compromisos finales no reflejen adecuadamente la propuesta de compromiso hecha por los ciudadanos durante el proceso de cocreación.

Tabla 2. Compromisos destacados

Descripción del compromiso	En el futuro	Estado al final del ciclo de implementación
<p>Compromiso 8: Observatorio Judicial</p> <p>Objetivo: Desarrollar un Observatorio Judicial para el monitoreo y la fiscalización de la gestión judicial</p>	<p>Generar la información que permita a los usuarios del Poder Judicial conocer en qué estado se encuentra su caso y cuánto tardan en promedio en tramitarse los casos con características similares y en el mismo circuito judicial, sería un enorme aporte de este compromiso. Además de la tranquilidad que podría dar a los usuarios lograr la disponibilidad de esa información, constituiría un insumo clave para las labores de monitoreo y fiscalización que podrían realizar el observatorio propuesto y los ciudadanos.</p>	<p><i>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>Compromiso 7: Estrategia Sembremos Seguridad</p> <p>Objetivo: Junto con la sociedad civil, fortalecer la articulación de la estrategia Sembremos Seguridad para atender, de forma más efectiva, las problemáticas de seguridad ciudadana que afectan a cada cantón</p>	<p>Resultaría valioso agregarle al compromiso un mecanismo de rendición de cuentas tras la implementación de la iniciativa y no asumir que dicha rendición se dará con solo publicar la información de cumplimiento descrita en el texto del compromiso.</p>	<p><i>Nota: esto será evaluado al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen el objetivo informar el desarrollo del siguiente plan de acción, así como guiar la implementación del plan actual. Para conocer más detalles sobre las siguientes recomendaciones, consulte la sección V: Recomendaciones generales.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Refinar la metodología de selección de compromisos para mejorar la similitud entre las propuestas hechas por la sociedad civil y los compromisos que finalmente se redactan y que el Gobierno incluye en el plan de acción.
Aprovechar mejor el impulso de los procesos de cocreación y lograr una continuidad entre la participación del público en estos procesos y en los de implementación del plan de acción, a través del empoderamiento de la CNGA y las OSC que no forman parte de esta.
Incluir indicadores para medir el cumplimiento de los compromisos
Fortalecer los compromisos por medio de una identificación clara de la problemática que pretenden atender y de una articulación específica de actividades que atiendan dicha problemática.
Implementar estrategias para crear y administrar el conocimiento institucional de gobierno abierto en el país, a través de los años.

Acerca del IRM

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP (IRM, por sus siglas en inglés) evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción de OGP con el fin de promover un diálogo entre los actores y mejorar la rendición de cuentas.

Israel Aragón colaboró con el IRM para llevar a cabo una investigación de gabinete y una serie de entrevistas para escribir las conclusiones del informe. **Israel Aragón** es investigador y consultor con experiencia en el desarrollo de índices y evaluación de efectividad de políticas públicas.



I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto es una alianza global que reúne a reformadores de gobierno y líderes de la sociedad civil en la creación de planes de acción que logren Gobiernos más incluyentes, responsables y que rinden cuentas. Los compromisos de los planes de acción pueden contribuir a esfuerzos existentes, identificar medidas adicionales para completar reformas que están en curso o iniciar medidas en un área completamente nueva. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los Gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y el Gobierno pueden utilizar estas evaluaciones para reflexionar sobre sus avances y determinar si las acciones implementadas han tenido impactos en la vida de las personas.

Costa Rica se incorporó a OGP en 2012. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción de Costa Rica para 2019-2021.

El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP se asoció con Israel Aragón para llevar a cabo esta evaluación. El IRM tiene el objetivo de aportar insumos a un diálogo constante sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para consultar una descripción completa de la metodología del IRM, visite:

<https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en Costa Rica

En un contexto marcado por una baja en la confianza de la población a nivel político y económico, la agenda de gobierno abierto definida en el plan de acción representa una oportunidad para atender las causas que la originan y mejorar los índices de confianza a través de prácticas de transparencia en la atención a retos de relevancia nacional.

Costa Rica es un país reconocido por poseer una democracia consolidada que cumplirá 200 años de vida independiente en 2021 y que ha vivido procesos electorales de manera ininterrumpida desde 1948. Su sistema democrático se ha construido sobre la base de instituciones sólidas que ayudan a garantizar los derechos fundamentales de los ciudadanos, resguardados desde la Constitución política. Los valores de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas están respaldados en la Carta Magna que declara que el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (Artículo 9). Además, 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).

Los mecanismos de participación están protegidos también por la Constitución al establecer las reglas y derechos para realizar referéndums, presentar iniciativas legislativas y peticiones desde la ciudadanía¹.

En materia de transparencia, acceso a la información, libertades individuales o espacio cívico el país no ha sufrido cambios relevantes en años recientes, lo que se refleja en la mínima o nula variación en la calificación recibida en índices internacionales que miden estos derechos y espacios. El cambio más relevante desde el plan de acción anterior fue la aprobación de la “Ley para Brindar Seguridad Jurídica sobre la Huelga y sus Procedimientos”², que declara ilegal las huelgas en servicios públicos cuya suspensión pueda causar daños significativos a los derechos a la vida, la salud y la seguridad pública, y permite la posibilidad de suspender el pago de salarios a trabajadores de estas áreas que participen en dichos movimientos. La alianza global de organizaciones de sociedad civil “Civicus” afirma: “esta legislación estricta puede limitar en exceso el ejercicio de la libertad de asociación y de reunión pacífica en Costa Rica”³.

De acuerdo con el índice Freedom in the World 2020, desarrollado por The Democracy Project, Costa Rica es un país “libre” con una puntuación de 91/100, 38/40 en la categoría de derechos políticos, y 53/60 en la de libertades civiles. The Democracy Project describe a Costa Rica como una nación con una larga historia de estabilidad democrática, con un sistema político multipartidista y rotaciones regulares de poder a través de procesos electorales que gozan de credibilidad. El Estado de Derecho es generalmente fuerte, a pesar de que algunos presidentes se han visto implicados en escándalos de corrupción y las cárceles están sobrepobladas⁴.

El Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2019⁵, de “Civicus”, considera a Costa Rica como un país abierto con una sociedad civil diversa. El Índice Mundial de Libertad de Expresión 2019 de la organización “Reporteros sin fronteras” da a Costa Rica la décima mejor posición de los 180 países que incluye. La organización afirma que es el país mejor calificado de América Latina en libertad de expresión y derechos humanos⁶, en donde el Estado no suele interferir en el trabajo de la prensa. Lo anterior a pesar de que no cuenta con una ley de acceso a la información, sino que posee una legislación que ayuda a regular este derecho y permite a los ciudadanos ejercerlo⁷. En el Índice de percepción de la Corrupción 2019, de Transparencia Internacional, el país obtuvo la posición 44 y la tercera de Latinoamérica, con una puntuación de 56/100⁸.

Los tres planes de acción anteriores han seguido mejoras en cuanto al proceso de cocreación, haciendo en cada uno más amplia la participación de los ciudadanos y más relevante sus aportes para la definición de los compromisos finalmente incluidos. El Gobierno redactó casi exclusivamente el primer plan de acción de Costa Rica (2013-2014) y su implementación se realizó prácticamente al margen de los aportes de la sociedad civil. Su contenido estuvo mayoritariamente compuesto de iniciativas de gobierno digital, como la creación de ventanillas electrónicas y digitalización de trámites en entidades públicas.

El segundo plan de acción (2015-2017) contó por primera vez con una metodología definida, anunciada de antemano y liderada e implementada desde la sociedad civil. Como consecuencia de este proceso se introdujo por primera vez un compromiso sobre datos abiertos, que ayudó a institucionalizar y expandir en las instituciones la costumbre de publicar información en este formato. No obstante, las iniciativas en esta materia han perdido continuidad y seguimiento por falta de un ente dentro del sector público que las lidere y promueva. El portal oficial para la publicación de datos abiertos que implementó el Gobierno, en cumplimiento del compromiso, dejó de existir sin que hubiese sido sustituido por otro al momento de redactar el presente informe, en marzo de 2020.

Adicionalmente el segundo plan de acción contribuyó en el área de acceso a la información, pues produjo la publicación de cuatro decretos y cinco directrices que conllevaron a un aumento importante en la cantidad de información publicada proactivamente por instituciones públicas. También ayudaron a definir los tiempos con que estas cuentan para atender las solicitudes de sus usuarios. Estos decretos incluyeron un decreto de datos abiertos⁹, otro de acceso a la información¹⁰ y el que sirvió para crear la iniciativa CoST en el país¹¹.

El tercer plan de acción (2017-2019) introdujo el modelo de cocreación colaborativo entre Gobierno y sociedad civil, que trabajaron en conjunto para producir el documento final. Este plan introdujo nuevos temas a la agenda de gobierno abierto como la igualdad de género, ambiente y contrataciones abiertas.

El cuarto plan de acción (2019-2021) se desarrolló y deberá implementarse en medio de una coyuntura nacional marcada por importantes retos para Costa Rica a nivel político y económico. El reto más importante ha sido una desaceleración de la economía sufrida desde el año 2016, a pesar de una moderada recuperación hacia el final de 2019¹². Esta situación ha impulsado el desempleo hasta alcanzar el 12% en diciembre de 2019, el porcentaje más alto desde el 2010, cuando se empezó a realizar la Encuesta Continua de Empleo (ECE) con que se mide el indicador¹³.

El contexto también está enmarcado por un creciente déficit fiscal que continuó aumentando en 2019¹⁴ a pesar de la aprobación, por parte de la Asamblea Legislativa, de la llamada “reforma fiscal”¹⁵, y una caída de la confianza en el Gobierno que incluye al Presidente de la República

figurando como sospechoso en un proceso judicial¹⁶. Dicho proceso pretende investigar si la Unidad Presidencial de Análisis de Datos (UPAD) cometió prevaricato y utilizó información confidencial de ciudadanos violando lo establecido por la Ley de Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales¹⁷. La UPAD se creó para asesorar al presidente y su despacho con productos de información generados del análisis de las bases de datos que dispone el sector público. La Fiscalía y la Defensoría de los Habitantes investigaron esta unidad presidencial tras la polémica causada por el artículo 7 del decreto con que se creó, que establece las instituciones públicas están obligadas a facilitarle información de carácter confidencial¹⁸ cuando así se requiera.

Desde la segunda mitad de 2019 la administración actual del Ejecutivo y las condiciones económicas del país mostraron un deterioro de la confianza por parte de la ciudadanía. Para el tercer trimestre de 2019 el Índice de Confianza del Consumidor cayó a su nivel más bajo en 17 años¹⁹, y el Índice Empresarial de Confianza llegó a su nivel más bajo desde 2009²⁰. Por otro lado, el 68% de la muestra encuestada por el Centro de Investigación y Estudios Políticos (CIEP) en noviembre de 2019 afirmó que considera “malo” el rumbo del país, mientras que solo el 13% lo valoró como bueno. Además, un 80% de los consultados consideró que las condiciones económicas del país son negativas, un porcentaje que no habían alcanzado Gobiernos anteriores²¹. En cuanto a la confianza en las instituciones, la misma encuesta señala que en agosto 2019 hubo una mejora con respecto a marzo del mismo año, pues la mayor parte de las 21 entidades sobre las que se consultó mejoraron su calificación, con respecto a la encuesta anterior.

El contexto descrito influyó en los compromisos definidos en el cuarto plan de acción y este por primera vez incluyó en sus áreas temáticas iniciativas que buscan atender varios de los problemas que más preocupan a la población nacional. Según la encuesta del CIEP, los costarricenses consideran como sus principales preocupaciones, en orden de importancia, el desempleo, el costo de vida y la situación económica, la inseguridad y delincuencia, la gestión del Gobierno y la corrupción. Todas estas áreas son abordadas en alguna medida por al menos uno de los compromisos.

Este plan de acción representa para el Gobierno una oportunidad para mejorar la confianza de los ciudadanos en su labor y su capacidad para mejorar las condiciones del país, al promover la transparencia, impulsar ejercicios de rendición de cuentas de manera regular e involucrar activamente a diferentes sectores de la sociedad en el desarrollo de esas iniciativas necesarias para atender los diferentes problemas.

La respuesta a la COVID-19 y sus impactos institucionales

El alcance del informe de diseño del IRM para Costa Rica está limitado al periodo de cocreación del plan de acción 2020-2021, proceso que ocurrió en el año 2019. Sin embargo, debido a la situación global de crisis producto de la pandemia y conscientes de su impacto sobre la implementación de este plan de acción, el IRM incluye en este informe un análisis preliminar sobre la respuesta de Costa Rica ante la crisis y sus implicaciones sobre actividades de gobierno abierto y el proceso de OGP en el país.

Las acciones tomadas para implementar los compromisos hechos ante OGP, especialmente aquellos que incluyeron capacitaciones y medidas para mejorar la apertura de información, pusieron a Costa Rica en mejor posición para atender la emergencia provocada por la COVID-19. Los ocho años de formar parte de la Alianza para el Gobierno Abierto y realizar entrenamientos sobre transparencia y participación ayudaron a que el equipo gubernamental que coordina la agenda de gobierno abierto tuviera voz a la hora de aplicar algunas medidas para la atención de la pandemia.

También han contribuido a desarrollar una mayor conciencia en los funcionarios públicos sobre la importancia de acompañar la implementación de políticas públicas con divulgación de información. En concreto esto manifestó en la creación de un portal electrónico (covid-19.go.cr) que consolida todas las medidas tomadas por el sector público para enfrentar la emergencia de la pandemia y divulga estadísticas sobre su avance o retroceso en el país y la región, otro que

agrupa toda la normativa creada con el mismo fin²² y un tercero dedicado a explicar de qué se trata y cómo solicitar el bono “Proteger”²³, creado por el Gobierno para apoyar económicamente a las personas que vieron reducidos sus ingresos o perdieron su trabajo por la COVID-19.

Adicionalmente las páginas electrónicas de las instituciones públicas y ministerios más implicados en la atención de la emergencia nacional crearon segmentos dedicados a ofrecer información sobre medidas tomadas y brindar consejos en sus áreas de acción.

Donde aún hay oportunidades de mejora importantes es en la calidad de la información divulgada y su pertinencia para hacer rendir cuentas al sector público sobre la eficacia de las medidas tomadas. Es muy positivo que el decreto que el Gobierno emitió para regular el bono Proteger²⁴ contemple en su artículo 22 la publicación de información en formato de datos abiertos. Lo que no es positivo es que luego de dos meses de haber publicado el decreto nada de la información divulgada sobre el bono esté en ese formato y que se centre en las estadísticas de solicitudes y cantidades otorgadas, sin contemplar su eficacia en la atención al problema, adecuada asignación a quienes necesitaban la ayuda o impacto dentro del total de la población afectada por la pandemia.

Por otro lado, instituciones como la Caja Costarricense del Seguro Social o la Comisión Nacional de Emergencias aumentaron significativamente sus gastos y concesionaron contratos en poco tiempo para el desarrollo de infraestructura y adquisición de dispositivos necesarios para atender la emergencia²⁵, sin que exista un sistema que permita a la ciudadanía identificar, conocer y dar seguimiento a estos acuerdos. El Sistema Integrado de Compras Públicas²⁶, por su parte, no desarrolló un sistema de trazabilidad o una sección en su sitio electrónico que permita seguir contratos otorgados bajo las condiciones de la pandemia.

Si bien se tomaron medidas que restringieron la libertad de movimiento y de asociación de los ciudadanos, estas fueron proporcionales a la necesidad de la situación, mostraron sus beneficios en la contención de los contagios por el virus y se empezaron a levantar cuando las condiciones de riesgo y capacidad para la atención de casos lo permitieron.

A partir del 20 de marzo y hasta principios de mayo las conferencias de prensa diarias, concedidas desde casa presidencial, no permitieron la asistencia presencial de los periodistas y atendieron solamente consultas enviadas por medios electrónicos²⁷. Esto disgustó a un sector de la prensa²⁸ por limitar sus posibilidades de repreguntar durante la conferencia y por restringir las consultas a una sola por tipo de medio: televisivo, de prensa escrita, radio, electrónico, regional y agencia de noticias²⁹. Además, era necesario enviar la pregunta por escrito previamente. Al momento de la conferencia de prensa se respondían las preguntas en el orden en que habían entrado al *chat* habilitado para recibirlas a partir de las 11 a.m. (la conferencia de prensa se realizaba minutos antes de la 1 p.m. hora local). Sin embargo, tras algunos cuestionamientos, en mayo se regresó al sistema presencial³⁰.

En Costa Rica las primeras actividades de activación del protocolo para enfrentar la alerta epidemiológica sanitaria internacional se tomaron el 20 de enero de 2020, mientras que el primer caso de COVID-19 se registró en el país el 6 de marzo³¹. El plan de acción se completó y entregó en enero de 2020, por lo que no se vio directamente afectado ni influenciado por la pandemia. La afectación de este se dará durante su implementación.

¹ Leyes 84911 y 84921 de 2006

² [Ley N° 9808](#) Para Brindar Seguridad Jurídica Sobre la Huelga y sus Procedimientos, enero 2020

³ <https://monitor.civicus.org/country/costa-rica/> (Página visitada el 14 de marzo de 2020)

⁴ The Democracy Project, Freedom in the World 20. Disponible aquí: <https://freedomhouse.org/country/costa-rica/freedom-world/2020>

⁵ Civicus, [Reporte del Estado de la Sociedad Civil 2019](#).

⁶ Reporters without borders, 2018 World Press Freedom Index: <https://rsf.org/en/costa-rica>

⁷ Resolución n° 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.

⁸ Índice de Percepción de la Corrupción 2019, Transparencia Internacional: <https://www.transparency.org/cpi2019>

-
- ⁹ Define la información que cada institución pública deberá divulgar como mínimo bajo este formato.
- ¹⁰ 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.
- ¹¹ Decreto Ejecutivo N° 40 380 “Implementación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción”, en mayo 2017
- ¹² Mientras que la economía costarricense creció a tasas de entre el 4% y 5% entre 2010 y 2016, a partir de ese último año empezaron a decrecer. Para 2019 las tasas fueron del 1,6% en enero, hasta el 1,2% en mayo. A partir de entonces empezaron a recuperarse levemente para llegar al 2,8% en diciembre y cerrar el año con una variación interanual del 2,1% (Índice Mensual de Actividad Económica, tasas de variación interanual, [Informe Mensual de Coyuntura Económica, Banco Central de Costa Rica](#), febrero 2020). Para 2020 el Banco Central proyectaba un crecimiento real del 2,5% antes de valorar el impacto que tendría en la economía la COVID-19 ([Programa Macroeconómico 2020-2021](#), Banco Central de Costa Rica, enero 2020)
- ¹³ [Encuesta Continua de Empleo al cuarto trimestre de 2019](#), Instituto Nacional de Estadística y Censos, febrero 2020
- ¹⁴ [“Déficit fiscal del gobierno cerró en 6,96% en el 2019 y supera las previsiones del Banco Central”](#), La Nación, 29 de febrero de 2019
- ¹⁵ [Ley N°9635 Fortalecimiento de las finanzas públicas](#), diciembre 2018.
- ¹⁶ [“Una inédita investigación judicial pone en jaque al presidente de Costa Rica”](#), Diario El País, 06 de marzo de 2020
- ¹⁷ [Ley N°8968](#) de julio del 2011
- ¹⁸ Artículo #7, [Decreto N°41996-MP MIDEPLAN](#). Publicado en La Gaceta el 17 de febrero y derogado el día 21 del mismo mes
- ¹⁹ [“La confianza de los consumidores”](#), encuesta N°63, Escuela de Estadística, Universidad de Costa Rica, agosto de 2019
- ²⁰ Encuesta Trimestral de Negocios [“Pulso Empresarial”](#) de la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP), diciembre 2019.
- ²¹ [Informe de Resultados del Estudio de Opinión Sociopolítica](#), Centro de Investigación de Estudios Políticos, Escuela de Ciencias Políticas, Universidad de Costa Rica, noviembre 2019
- ²² Compendio de [medidas tomadas](#) por el Gobierno debido a la propagación de la enfermedad COVID-19
- ²³ <https://proteger.go.cr/>
- ²⁴ Decreto [N° 42305 - MTSS – MDHIS](#) “Creación del Bono Proteger”, 17 de abril de 2020
- ²⁵ Costa Rica creó un centro especializado exclusivo para atender pacientes con la COVID-19. [Comunicado de casa Presidencial](#), 2 de abril de 2020
- ²⁶ <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>
- ²⁷ [¿Cómo se realizan las conferencias de prensa en distintos lugares del mundo durante esta pandemia?](#), Semanario Universidad, 12 de abril de 2020
- ²⁸ [“Conferencias de prensa virtuales y la libertad de información”](#), Gustavo Delgado Ramírez, periodista y exfiscal del Colegio de Periodistas, 9 de abril de 2020
- ²⁹ [“Conferencia de prensa sobre covid-19 implementará sistema de videollamada”](#), comunicado de prensa, Presidencia, 21 de abril de 2020
- ³⁰ [“Tras cuestionamientos, harán cambios en conferencias de prensa sobre Covid-19”](#), CRHoy, 16 de abril de 2020.
- ³¹ <https://www.sicop.go.cr/index.jsp>

III. Liderazgo y proceso multisectorial

La cocreación del cuarto plan de acción de Costa Rica, primero del Gobierno actual, usó la tecnología más intensamente que los procesos anteriores para recibir insumos por medios digitales. Asimismo, se ocupó de no saltar a posibles soluciones hasta no haber definido los problemas que atenderían los compromisos por construir, lo que mejoró su relevancia nacional e impacto potencial

3.1 Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo de OGP y su contexto institucional en Costa Rica.

La implementación de la agenda de gobierno abierto es liderada desde el Poder Ejecutivo por el Ministerio de Comunicación, un ministerio sin cartera que se apoya con personal que forma parte del equipo de Gobierno Abierto de la Dirección de Información y Comunicación. Tiene un departamento compuesto por cuatro personas que se dedica a coordinar e impulsar las diferentes iniciativas sobre el tema, tanto del plan de acción actual como derivadas de anteriores o no incluidas en planes de acción.

El país cuenta también con una Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA), un órgano tripartito presidido por la Ministra de Comunicación y compuesto por cinco miembros del Gobierno, uno de la academia, otro del sector privado y dos de organizaciones de la sociedad civil. La Comisión creada a través de decreto ejecutivo publicado en mayo de 2015¹ y define entre sus funciones el proponer políticas, lineamientos, estrategias y planes de acción en materia de gobierno abierto, plantear una metodología de evaluación para la implementación y el desempeño de las iniciativas en la materia, impulsar la adopción del gobierno abierto en las instituciones y dar seguimiento a la implementación de los compromisos.

Durante el año 2019 la CNGA tomó acciones para crear un nuevo decreto que derogara el actual y le diera a la Comisión una figura de Comisión de Estado Abierto (CNEA), cuyas acciones pudieran llegar más allá del Ejecutivo e integrar a representantes de los poderes Legislativo y Judicial, así como al Tribunal Supremo de Elección. Así, la Comisión se alinearía con las intenciones manifestadas por los presidentes de los poderes supremos en abril de 2019, cuando firmaron el “Compromiso Marco para el Fortalecimiento del Estado Abierto y el Diálogo Nacional”, un documento en el que se comprometieron a impulsar mecanismos permanentes de diálogo nacional, fomentar la participación de la comunidad nacional en la toma de decisiones, hacer cambios institucionales para lograr una mayor participación ciudadana, rendir cuentas e implementar auditorías y veedurías ciudadanas².

Para marzo de 2020 el decreto aún no se había publicado, a pesar de que se sometieron a consulta pública dos versiones del borrador que construyó la CNGA en dos momentos distintos, el último en septiembre de 2019³. Sin embargo ya se había logrado un acuerdo en el tema que había causado la mayor parte del retraso en la definición del documento: la metodología a usar para elegir a las organizaciones de la sociedad civil (OSC) que la integrarían.

La nueva Comisión propuesta en el último documento sometido a consulta integra a los puestos que actualmente conforman la CNGA que ocuparían los poderes Legislativo y Judicial. De los que firmaron el Compromiso Marco de Estado Abierto, quien se quedaría por fuera sería el Tribunal Supremo de Elecciones, que para cuidar su imagen de imparcialidad prefirió no involucrarse⁴. Desde la perspectiva del investigador IRM y varias OSC⁵, el Tribunal no ha encontrado una forma de integrarse activamente a los esfuerzos coordinados entre los otros poderes del Estado por mejorar continuamente sus niveles de apertura sin afectar, desde su perspectiva, la percepción de independencia propia de su condición.

No existe un mandato vinculante por el que Costa Rica se adhiera a la Alianza para el Gobierno Abierto y que ordene a las instituciones públicas impulsar las iniciativas en esta materia o cumplir con los compromisos incluidos en los planes de acción.

El Presidente de la República, Carlos Alvarado Quesada, no suele participar en los actos públicos relacionados a gobierno abierto, con excepción de la firma del Compromiso Marco mencionado. El cuarto plan de acción de Costa Rica es el primero que se publica bajo su administración, que asumió el Poder Ejecutivo en mayo de 2018. Desde entonces las acciones de gobierno abierto han estado a cargo del Ministerio de Comunicación, pero el liderazgo de este ha pasado por dos personas: el ministro Juan Carlos Mendoza, quien renunció en enero de 2019 y Nancy Marín, la nueva ministra. A partir de ese momento Marín asumió las riendas de la CNGA, cuyas sesiones suele presidir, y lidera desde el Ejecutivo la implementación de la agenda y los compromisos ante OGP.

3.2 Proceso de cocreación del plan de acción

La cocreación del cuarto plan de acción siguió una metodología claramente definida que se dio a conocer de antemano a través de los perfiles sociales, por medio de productos audiovisuales creados específicamente para este fin y por la página de internet de Gobierno Abierto Costa Rica ⁶. La primera actividad fue un grupo focal realizado el 11 de junio de 2019 con diversos actores que participaron de procesos relacionados a planes de acción anteriores. En él se recopilaron lecciones aprendidas y mejores prácticas que ayudaron a mejorar la calidad del proceso que se avecinaba. Posteriormente, se hizo el lanzamiento de la cocreación del cuarto plan de acción durante un acto público celebrado el 28 de agosto y en el que se explicaron las etapas que lo compondrían y cómo sería posible participar. A esta actividad asistieron más de 80 personas, en su mayoría funcionarios públicos.

En esta ocasión, el proceso de cocreación invirtió más tiempo y recopiló más insumos en la definición de las problemáticas concretas que atendería el plan de acción y cómo trabajarlas desde el gobierno abierto. Para ello se sirvió tanto de talleres presenciales como de consultas en línea, por las que se recibieron cientos de comentarios.

A diferencia de los planes anteriores, esta vez se sometieron a consulta pública las seis áreas temáticas propuestas por el Poder Ejecutivo como ejes en torno a los cuáles deberían girar los compromisos. Las áreas previamente definidas se escogieron por su relevancia entre los retos del país a criterio del Gobierno. Estas fueron:

- Educación
- Empleo
- Descarbonización
- Inclusión social
- Reactivación económica
- Seguridad ciudadana

Adicionalmente los poderes Legislativo y Judicial, tendrían también sendos compromisos que surgirían igualmente del proceso de cocreación. Este proceso se dividió en 4 etapas que se implementaron entre agosto de 2020 y enero de 2020:

- **Consulta en línea sobre las seis áreas temáticas cuya problemática abordarían los compromisos (28 de agosto – 11 de septiembre).** A través de un formulario en línea se solicitó la opinión de los ciudadanos sobre las áreas temáticas y cuáles consideraban eran los retos más urgentes, así como los principales actores dentro de cada una. También se abrió la posibilidad de proponer nuevas áreas temáticas, siempre que cumplieran con los requisitos de relacionarse a alguna de las áreas estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022, abordar al menos un Objetivo de Desarrollo Sostenible, que al menos una institución del Poder Ejecutivo pudiera intervenir en ella, ser de alcance al menos regional y mencionarse en un 30% de las propuestas recibidas. En total se recibieron 170 respuestas al formulario publicado durante esta etapa⁷.

- **Giras fuera del área metropolitana para recolectar más problemáticas y definición de los principales problemas por área temática a partir de otra consulta en línea (9 de septiembre – 5 de octubre).** Se hicieron cinco giras para recolectar, a través de talleres, la opinión de ciudadanos sobre cuáles eran los problemas que más les preocupaban con relación a las áreas temáticas preestablecidas. Las regiones visitadas fueron la Brunca, Pacífico Central, Chorotega, Huetar Norte y Huetar Caribe, y entre todas registró la participación de 93 personas. Los insumos de estos talleres más los problemas recibidos a través del formulario en línea se sometieron a un proceso de síntesis, agrupamiento y priorización por medio de una metodología que les asignaba puntos según el orden dado por los participantes. Los encargados de esta tarea fueron ACCESA, responsable de liderar el proceso de cocreación, y los funcionarios encargados de gobierno abierto del Ministerio de Comunicación.

Debido a la coincidencia de objetivos de varias sugerencias de retos a abordar, la CNGA decidió agrupar las propuestas sobre infraestructura, Hacienda y administración pública, en un área temática adicional: "Integridad y Anticorrupción". El ranking de problemas priorizados según su relevancia y urgencia se llevó al taller nacional de priorización de problemas⁸. En él, las mesas temáticas lo usaron como insumo para definir el problema único a atacar en sus respectivas áreas, pero no fue vinculante y cada una pudo formular su propia problemática según el criterio de los presentes. Esto debido a que la metodología definió que los talleres presenciales serían las instancias decisorias del proceso. En esta etapa se recibieron 537 comentarios en línea y 90 personas, en su mayoría de la sociedad civil, participaron en el taller de definición de problemas⁹.

- **Consulta en línea para recibir propuestas de solución a los problemas priorizados y taller para escoger dos propuestas de solución por área temática (16 a 26 de octubre).** En esta etapa se sometieron a consulta las problemáticas por área temática escogidas durante el taller de definición de problemas y se solicitó a la población proponer iniciativas de gobierno abierto que ayudaran a resolver los retos definidos en la etapa anterior. Por medio de un formulario en línea abierto entre el 16 y el 24 de octubre de 2019 se recibieron insumos ciudadanos sobre posibles soluciones al problema definido en cada área. Estas soluciones se llevaron al taller nacional de diseño de soluciones celebrado en San José¹⁰ con aquellas personas que habían participado del taller de priorización anterior. En él se seleccionaron dos posibles soluciones por cada problema, que sirvieron de insumo para la redacción de los compromisos. En total se obtuvieron 142 respuestas al formulario en línea y 49 personas tomaron parte del taller de soluciones, de las cuales dos terceras partes provenían de la sociedad civil¹¹.
- **Redacción de los compromisos y consulta pública del plan de acción (11 de noviembre – 10 de enero).** Entre el 11 y el 25 de noviembre ACCESA y el equipo de gobierno abierto del Ministerio de Comunicación seleccionaron a dos de los participantes por área temática del proceso de cocreación para trabajar en la redacción de una primera propuesta de compromisos, junto con especialistas invitados y los equipos técnicos de las instituciones públicas encargadas de implementar las soluciones propuestas. Posteriormente el equipo de gobierno y ACCESA afinaron con las instituciones implementadoras la versión final de los compromisos que estas asumirían, para luego someterlos a consulta pública entre el 09 y el 19 de diciembre. La excepción fue el compromiso del área de Integridad y Anticorrupción, que se consultó entre el 27 de diciembre y el 10 de enero de 2020. Durante las consultas también se solicitaron propuestas de organizaciones civiles y otros actores que pudieran ser contrapartes de los compromisos. En esta etapa del proceso se tomaron en cuenta las

observaciones y sugerencias de informes anteriores del Mecanismo de Revisión Independiente y se recibieron 31 comentarios en línea¹².

El plan de acción se presentó a OGP en diciembre de 2019, antes de que el Directorio de la Asamblea Legislativa aprobara el compromiso propuesto por la ciudadanía para el Poder Legislativo. Por este motivo la iniciativa para mejorar la apertura legislativa no se incluyó en el plan de acción remitido. La asamblea aprobó en su sesión del 18 de febrero de 2020¹³, con base en las propuestas de compromisos de la ciudadanía recibidas en el proceso de construcción del cuarto plan de acción, hacer una consulta ciudadana del portal legislativo y crear un foro cívico de Estado Abierto que convoque a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil para evaluar la normativa existente en materia de gobierno abierto y promover nuevas propuestas y reformas.

Luego de cada una de las etapas ACCESA preparó un informe detallado con las acciones tomadas, insumos recolectados y la forma en que se trabajó cada uno de ellos¹⁴. En dicho informe también se explica la razón por la que algunos de los insumos recibidos en las diferentes etapas del proceso de construcción del plan no se incluyeron en las fases posteriores o en el documento final. Estos informes se publicaban en la página nacional de gobierno abierto antes de que iniciara cada etapa del proceso, lo que resultó un valioso aporte para informar a los involucrados sobre el trabajo realizado con sus propuestas, los resultados de la etapa anterior y proveerles de contexto e insumos para lograr una participación más valiosa en la siguiente etapa.

Estas características de disponibilidad de información, sumada a una metodología claramente construida a partir de la definición de problemas específicos, elaborados de forma colaborativa, para escoger las propuestas de compromisos, constituyen una innovación y colocan al proceso de cocreación del cuarto plan de acción un escalafón más adelante con respecto a procesos anteriores, desde la perspectiva del investigador IRM y las OSC consultadas. De esta forma Costa Rica mantiene su tendencia de aprender de cada proceso de cocreación y mejorar continuamente la calidad de los mismos.

La cantidad de participantes es otro diferenciador de la construcción de este plan de acción. Los dos talleres presenciales sumaron 139 participantes, más quienes asistieron a la actividad de lanzamiento del proceso y los 93 que participaron en los talleres fuera del área metropolitana. El número de participantes de este último ciclo de cocreación, incluyendo al sector público, sube a al menos 940, según datos proporcionados por el Gobierno. Estos incluyen a todos los que tomaron parte en alguna de las instancias de participación, presencial o virtual. De ellos, tres cuartas partes provendrían de la sociedad civil¹⁵.

Como consecuencia, se consiguió un plan de acción con compromisos más específicos e hitos mejor definidos y verificables, que atañen a sectores más amplios de la población nacional y buscan atender problemáticas más relevantes para el país en general. Si bien el nuevo plan de acción aun no alcanza el nivel de ambición e innovación que algunos actores del proceso esperaban, este tiene aspectos más ambiciosos que los anteriores¹⁶. Este plan, por ejemplo, tiene un compromiso potencialmente transformador, algo que el plan anterior no tuvo.

Otro aspecto a destacar de este ciclo de construcción es la cantidad de información generada y distribuida que sirve para la implementación y divulgación de iniciativas de gobierno abierto. Esta se manifiesta en dos entregables concretos. El primero es una base de datos de personas potencialmente interesadas creada a partir de las decenas de instituciones públicas y privadas con las que se mantuvieron reuniones y se distribuyeron comunicados e invitaciones al proceso. Esta base de datos incluye sectores de la ciudadanía a los que no se había llegado antes y que están distribuidos por todo el país, gracias al trabajo conjunto con instituciones como la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (DINADECO), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), las Asociaciones administradoras de los Sistemas de Acueductos y Alcantarillados (ASADAS), el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) o las universidades públicas, y los ministerios de Cultura Juventud y Deportes, Justicia y Paz y el de Seguridad.

El segundo es el boletín de gobierno abierto, que se creó para dar seguimiento del proceso de cocreación y retroalimentación a sus participantes pero que se continuará publicando y distribuyendo entre quienes se hayan suscrito a lo largo de la implementación del plan de acción. Es el primer producto de este tipo que aprovecha el impulso y el trabajo en los diferentes procesos de gobierno abierto del país para alcanzar a más gente durante un ciclo de cocreación. Es una valiosa herramienta para involucrar a los participantes en la etapa de implementación y ofrecerles más información para continuar participando en temas de transparencia, participación o rendición de cuentas. Los boletines que se han publicado pueden descargarse del portal nacional de gobierno abierto¹⁷.

Finalmente destaca el avance en materia de inclusión, logrado por este proceso, al incluir intérpretes de LESCO (Lenguaje de Señas Costarricense) en las mesas de trabajo de las áreas temáticas en algunas de las sesiones presenciales. También por haber concedido diez becas a personas de fuera del área metropolitana para viajar y hospedarse en la capital con el fin de que pudieran participar de los talleres presenciales celebrados como parte de las actividades de cocreación.

Un factor diferenciador y determinante en las mejoras de este proceso y las novedades mencionadas fue el concurso por fondos que ganó ACCESA. Estos hicieron que el plan de acción 2019-2021 sea el que más recursos económicos ha tenido para su creación. La organización presentó una de las seis propuestas técnicas ganadoras y que obtuvieron USD\$59.410 provenientes de un fondo fiduciario de donantes. Este fondo es administrado por el Banco Mundial a nombre de la Alianza para el Gobierno Abierto y fue creado para apoyar a sus Gobiernos en el proceso de elaboración de sus próximos planes de acción¹⁸.

Los requerimientos de proceso y los entregables definidos por el fondo, que incluían reportes detallando el uso dado a los recursos y las lecciones aprendidas en cada etapa de cocreación, ayudaron a mejorar la documentación de este ciclo de gobierno abierto y a impulsar la reflexión sobre las acciones implementadas, mejorar la retroalimentación a los participantes y publicar entre cada etapa los documentos mencionados con los insumos recolectados y la descripción del uso que se les dio. Sin embargo la dependencia de las OSC a estos recursos, por no contar con otros para iniciar el proceso de construcción del plan de acción, atrasó su inicio. Las acciones de cocreación no iniciaron sino hasta entrada junio 2019, en espera del primer giro de recursos financieros.

Como oportunidad de mejora es posible señalar, desde la perspectiva del investigador del IRM, la poca relación que existe entre algunos de los problemas priorizados para cada área temática según la metodología de puntos, y la solución y compromiso que finalmente se escogió. Ejemplo de lo anterior es el compromiso del área de Educación, "Transparencia y rendición de cuentas en los proyectos que desarrollan las Juntas de Educación." En esta área las tres problemáticas definidas como más importantes fueron la desarticulación entre los planes educativos actuales y las nuevas tendencias educativas, la deficiente formación en el personal docente y la falta de evaluación de las instituciones, programas y profesores. Sin embargo, el problema único que se priorizó en el compromiso fue la falta de articulación entre sectores involucrados en la educación, por medio de la Juntas de Educación. En este caso el compromiso no abordó todas las problemáticas identificadas en el área de Educación.¹⁹

En otras áreas temáticas, como la de Empleo, Seguridad ciudadana o Reactivación económica resulta más evidente ver el hilo conductor entre los problemas señalados más frecuentemente como principales, según los aportes de los ciudadanos, la problemática única definida en el taller de priorización y el compromiso que finalmente se incluyó en el plan de acción.

También existe una percepción en la sociedad civil de que las iniciativas que finalmente se incluyen en el plan de acción son las que se alinean mejor a ámbitos en los que ya trabajan las instituciones públicas o que planean implementar en el corto plazo, lo que restaría impacto potencial y capacidad innovadora a los compromisos. El mismo diseño del proceso de cocreación promueve tal situación al procurar alinear las iniciativas del plan de acción a las

prioridades de los jerarcas institucionales, por un sentido razonable de optimización de recursos y cumplimiento de objetivos previamente definidos.

En algunos casos pareciera haber una desconexión entre las prioridades institucionales y las propuestas hechas por la ciudadanía en las mesas de trabajo, manifestada a la hora de concretar los compromisos. Para María Fernanda Avendaño, de ACCESA, el principal reto del proceso se presenta a la hora de redactar los compromisos, pues al final estos dependen de lo que las instituciones estarán dispuestas a asumir. Esta desconexión daría cuenta de diferencias entre el compromiso incluido en el plan de acción y las propuestas ciudadanas. Avendaño afirma: “hay que llevar las propuestas y adaptarlas a la realidad institucional. Esto crea un vacío entre lo que se conversa y consensua en las mesas de los talleres y lo que al final se redacta para el plan de acción”²⁰²¹.

Por otro lado, todo el proceso de cocreación nuevamente debió hacerse contra tiempo. Los cambios del jerarca responsable de gobierno abierto, en enero de 2019, y la dependencia de recursos económicos, que se obtuvieron hasta junio de ese año, hicieron que los cerca de cuatro meses de la construcción del plan no alcanzaran para difundir el proceso con más de un mes de antelación. Las mesas de trabajo tuvieron que realizarse de forma simultánea, lo que dificultó a algunas organizaciones participar en más de una. Tampoco hubo tiempo para repetir o expandir ninguna etapa, pues todas las actividades se implementaron una tras otra. Las sesiones fuera de la capital se hicieron todas en la misma semana, dejando apenas tiempo para sistematizar y distribuir los insumos entre etapas. También se debieron ajustar los períodos de consulta para cumplir con las fechas de entrega.

Las OSC en Costa Rica tienen una total dependencia de recursos económicos provenientes de donaciones o fondos extranjeros, como los provistos por el Banco Mundial, para dedicarse de lleno a los procesos de cocreación. Los dos que ha liderado la sociedad civil hasta el momento, el de este cuarto plan de acción y el del segundo, se implementaron gracias a fondos recibidos de organismos internacionales (Hivos en el segundo plan de acción). Al no contar con fondos propios, las organizaciones civiles deben procurarse el financiamiento de su operación, y su nivel de involucramiento en los procesos de gobierno abierto depende en gran medida de la posibilidad de acceder a recursos económicos que les permitan redirigir su tiempo a actividades de incidencia en el tema. Por tal motivo los recursos invertidos en este proceso de cocreación marcaron una notable diferencia en el recurso humano con que contó, que al final repercutió en las mejoras del proceso y la calidad de la participación que ya se han explicado.

Queda pendiente encontrar la forma de trasladar esa mejora en participación e insumos generados al contenido final de los compromisos y la ambición de sus objetivos. Al existir una brecha entre las propuestas hechas por la ciudadanía y lo que las instituciones están dispuestas a asumir, se debilita la oportunidad de ambición e innovación del plan de acción. Desde la perspectiva del investigador IRM, es necesario incrementar la participación de la sociedad civil en la redacción final de los compromisos, y que las instituciones implementadoras sean más receptivas a los deseos de los ciudadanos, para tratar de disminuir esta brecha, y aumentar la ambición de planes futuros. Esto permitiría que el nivel de influencia del público suba al escalón de colaborar.

Tabla [3.2]: Nivel de influencia del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2 por sus siglas en inglés). Éste analiza el nivel de influencia que el público tiene en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deben aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones al público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante Y el público ayudó a definir la agenda.	
Involucrar ²²	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	✓
Consultar	El público tuvo la oportunidad de aportar.	
Informar	El Gobierno ofreció al público información sobre el plan de acción.	
No se consultó	No se consultó.	

Estándares de participación y cocreación de OGP

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 revisión de los planes de acción.

La siguiente tabla resume el desempeño que Costa Rica ha tenido a lo largo del desarrollo del plan de acción en cuanto a la implementación de los estándares de cocreación y participación.

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (se han tomado medidas para cumplir con el estándar, pero aún no se cumple)

Rojo = No hay evidencias que demuestren que el país ha tomado medidas

Foro multisectorial	Estado
1a. Foro establecido Costa Rica posee una foro multiactor llamado Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA)	Verde
1b. Frecuencia: La CNGA suele reunirse una vez al mes y durante el proceso de cocreación se reunió en seis ocasiones. Los estándares de OGP exigen que el foro se reúna al menos una vez al trimestre ²³	Verde
1c. Desarrollo colaborativo de mandato del foro: Las instituciones y organizaciones de la sociedad civil que integran la CNGA fueron escogidas por el gobierno en colaboración con las OSC que participan con anterioridad en las iniciativas de la agenda de gobierno abierto.	Amarillo
1d. Mandato público: La información sobre la adhesión del país a la Alianza de Gobierno Abierto y su participación a través de los planes de acción publicados se encuentra en el sitio web nacional de OGP.	Verde

2a. Naturaleza multisectorial: La CNGA integra tanto a representantes del Gobierno como no gubernamentales.	Verde
2b. Paridad: De los nueve miembros de la CNGA cinco son del Gobierno (incluyendo tres del Poder Ejecutivo, uno del Poder Legislativo, y uno del Poder Judicial) dos de organizaciones civiles, uno del sector privado y otro de la academia.	Amarillo
2c. Selección transparente: El proceso de selección de las OSC, incluido en el decreto que creó la CNGA, deja amplia discrecionalidad a las autoridades para realizar su escogencia y podría incluir criterios de selección mejor definidos sobre la idoneidad de las OSC para integrar la Comisión. También hay una oportunidad de mayor divulgación del proceso cuando va a ejecutarse	Amarillo
2d. Representación de Gobierno de alto nivel: Las sesiones de la CNGA son presididas por la Ministra de Comunicación, encargada de gobierno abierto.	Verde
3a. Apertura: Durante el proceso de desarrollo del plan de acción se aceptaron propuestas de cualquier organización de la sociedad civil o actor no miembro de la CNGA.	Verde
3b. Participación remota: Existe la oportunidad de participar vía remota en reuniones o eventos, pero no suele utilizarse.	Amarillo
3c. Minutas: La CNGA comunica de forma proactiva, publica y presenta informes sobre sus decisiones, actividades y resultados a otros representantes de Gobierno y de la sociedad civil	Verde

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia del proceso: Costa Rica cuenta con un sitio web nacional de OGP (https://gobiernoabierto.go.cr/) donde se publica proactivamente información sobre todo lo relacionado al proceso nacional de OGP.	Verde
4b. Documentación con antelación: La CNGA comparte información con antelación sobre OGP a los actores con el fin de garantizar que estarán informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: La CNGA realiza actividades de comunicación y sensibilización con actores relevantes sobre los proceso de OGP.	Verde
4d. Canales de comunicación: El foro multiactor facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas asociadas al proceso del plan de acción, sobre todo en momentos de actividad de OGP más intensa.	Verde
4e. Respuestas fundamentadas: Para el proceso de este plan de acción se publicaron los fundamentos detrás de las decisiones tomadas y se atendieron por escrito los comentarios del público más frecuentes	Verde

5a. Repositorio: El Gobierno y ACCESA produjeron informes sobre el proceso que publicaron en un repositorio del sitio web nacional de OGP, de acuerdo con los [lineamientos del IRM](#).

Verde

¹ Decreto Ejecutivo [N° 38994-MP-PLAN-MICITT](#)

² [“Presidentes de supremos poderes reafirmaron compromiso con la construcción de un estado abierto”](#), Comunicado oficial, Presidencia de la República, 3 de abril de 2019

³ Las consultas de las propuestas de decreto se publicaron para ser consultadas en la [página nacional](#) de gobierno abierto nacional.

⁴ Entrevista realizada por el investigador IRM, Andrea Fauaz y María Laura Hernández, Tribunal Supremo de Elecciones, octubre de 2019.

⁵ Entre ellas Abriendo Datos Costa Rica, Accesa y Costa Rica Íntegra

⁶ <https://gobiernoabierto.go.cr/>

⁷ Informe Etapa 1: [Definición de Áreas Temáticas](#)

⁸ Celebrado el 5 de octubre de 2019 en la Escuela Buenaventura Corrales, San José, Costa Rica.

⁹ Informe Etapa 2: [Priorización](#) de Problemas

¹⁰ El Taller nacional de soluciones se realizó el 26 de octubre de 1:40 pm a 5:00 pm en el salón Multiuso del tercer piso de la Corte Suprema de Justicia en San José, Costa Rica.

¹¹ Informe Etapa 3: Diseño de Soluciones

¹² Informe Etapa 4: Redacción de Compromisos

¹³ Oficio AL-DRLE-OFI-0116-2020, Directorio Ejecutivo, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 19 de febrero de 2020

¹⁴ Informes detallando los insumos y acciones de cada etapa se encuentran en la página nacional de [gobierno abierto](#).

¹⁵ Datos proporcionados por Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto, Ministerio de Comunicación.

¹⁶ Opinión externada por separado por miembros de ACCESA y Costa Rica Íntegra.

¹⁷ Boletines de [gobierno abierto](#)

¹⁸ [Comunicado de prensa oficial](#), 31 de mayo de 2019

¹⁹ De acuerdo con el equipo de Gobierno Abierto, el problema resultante del Taller Nacional de Priorización de Problemas fue la “falta de articulación entre sectores involucrados en la educación”, como se evidencia en el [lienzo que resume la discusión de la sesión](#), por lo que se continuó trabajando en esta línea. Para la búsqueda de soluciones se elaboró [un dossier](#) que es un compendio de datos, infografías, tablas y aportes de la ciudadanía que fue utilizado como insumo por los asistentes a la mesa en el Taller Nacional de Diseño de Soluciones, que dio como resultado [la propuesta de solución](#) de “integrar y articular una red de diferentes actores para la Educación Abierta”, y sobre esta propuesta se inició a trabajar en el diseño de los compromisos junto al MEP. Toda la información de la construcción de este compromiso se encuentra [siguiendo este enlace](#).

²⁰ Entrevista con el investigador IRM, 02 de abril de 2020

²¹ Ante tal afirmación, el equipo de Gobierno Abierto señala que el diseño de los compromisos no son entera y total responsabilidad de la ciudadanía, sino que deviene de un proceso de cocreación en el cual la institución pública relevante también participa del proceso, y es esta la encargada de ejecutar dichos compromisos. Por esto los compromisos deben alinearse tanto a los intereses ciudadanos, como a las competencias, recursos y parámetros de las instituciones relevantes, para poder diseñar y finalmente ejecutar un compromiso realizable según las condiciones de la institucionalidad, pero que en efecto logren incorporar los principios de Gobierno Abierto y atender los requerimientos de la ciudadanía.

²² Los artículos de gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están actuando de acuerdo con el proceso de OGP. Con base en dichos requisitos, Costa Rica no actuó en contra del proceso de OGP durante el desarrollo del plan de acción 2017-2019.

²³ Se registró únicamente una reunión del Comité Nacional en el sitio web de OGP ([enlace](#)).

IV. Compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los Gobiernos inician sus planes de acción compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos de OGP deben ser apropiados al contexto local y los retos de cada país. Además, deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron¹. Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². En el anexo de este informe está disponible un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa.

Resumen general de los compromisos

El Gobierno definió y posteriormente sometió a consulta seis áreas temáticas para ser abordadas por las iniciativas a incluir en el cuarto plan de acción. Durante la consulta se recibieron propuestas coincidentes con estas categorías y que se agruparon en las seis áreas propuestas. Además, llevaron a crear una nueva: Anticorrupción y Transparencia. Todas ellas atañen a problemas importantes que afectan un amplio segmento de la población nacional.

La mitad de los compromisos (cuatro) pretenden crear plataformas tecnológicas y dos más usarán otras existentes para divulgar información. Esto implica enfrentar los riesgos de que la plataforma se abandone o desaparezca con los cambios de Gobierno o de liderazgo, como ha sucedido anteriormente, que las acciones de implementación se enfoquen en su desarrollo más que en la solución del problema o que la pertinencia y actualización de la información no tenga un claro responsable a quien se pueda llamar a rendir cuentas cuando no refleje la realidad. La estrategia de ejecución deberá incluir medidas para evitar estas situaciones que disminuirían el aprovechamiento de los compromisos en el tiempo.

De los ocho compromisos uno posee un impacto potencial transformador y dos impacto moderado, lo que porcentualmente representa una mejora con respecto a los planes de acción anteriores. El mayor progreso se dará si se logran implementar por completo. La ambición de las áreas temáticas que se abordan es más grande en el sentido que se busca atender problemas de escala nacional, pero a nivel de los compromisos no se percibe una mejora importante en este aspecto, pues en casi todos los casos las iniciativas apuestan por agregar componentes de gobierno abierto a iniciativas que ya formaban parte de los planes operativos de las instituciones. Adicionalmente, el plan de acción no cuantifica ni dimensiona de cuánto debería ser la mejora lograda en la atención de las problemáticas planteadas.

¹ Artículos de gobernanza. Open Government Partnership. 17 de junio de 2019. <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/>.

² Manual de procedimientos del IRM, OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

1. Transparencia y rendición de cuentas en los proyectos que desarrollan las Juntas de Educación

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“El compromiso se propone mejorar la información disponible sobre las Juntas de Educación y Juntas Administrativas existentes en el país, para que se garantice la publicación de datos sobre sus representantes legales, transferencias de recursos para gastos operativos del centro educativo y proyectos de infraestructura. Toda esta información será publicada en formatos abiertos y accesibles en el portal de transparencia institucional del Ministerio de Educación Pública (<https://www.mep.go.cr/transparencia-institucional>) para que cualquier persona pueda consultarla.”

Hitos

1. *Identificación y recolección de información sobre representantes legales, transferencias de recursos para gastos operativos del centro educativo, valoraciones del estudiantado y proyectos de infraestructura de cada Junta.*
2. *Publicación del cronograma de acciones de apoyo y acompañamiento desde las diferentes oficinas del MEP para las Juntas.*
3. *Apertura de canal de comunicación para que los diversos actores manifiesten su interés de participar en los proyectos de los centros educativos.*
4. *Publicación de la lista de socios estratégicos cooperantes que actualmente se encuentran realizando proyectos en el sector educación.*
5. *Elaboración e implementación de un plan piloto del Índice de Gestión de Juntas.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Las Juntas de Educación reciben todos los años recursos públicos provenientes del Presupuesto Nacional que administran para cumplir con sus metas y sobre cuyo uso deben rendir cuentas. Para los centros educativos a su cargo, las Juntas son las responsables de formular el presupuesto y ejecutar los recursos públicos que les sean transferidos, realizar los procesos de compras de bienes y servicios, formular proyectos para el desarrollo de infraestructura educativa y proveer los bienes y servicios requeridos para el funcionamiento operativo de su centro de estudios, que incluyen el comedor estudiantil y el transporte de estudiantes. Sus funciones también contemplan coordinar, con el director del centro de enseñanza, el desarrollo de los programas y proyectos así como promover la integración del centro educativo con la comunidad¹.

Los miembros de las Juntas desempeñan sus cargos *ad honorem*, lo que en ocasiones repercute en que sus integrantes tengan poca experiencia y conocimientos en materias administrativo-contables. Sus miembros deberían cubrir al menos cinco puestos: presidente, vicepresidente, secretario y vocales 1 y 2. En el informe de Estado de la Nación, una investigación publicada anualmente sobre los principales retos y oportunidades del país, se detalla: “las Juntas de Educación presentan perfiles y resultados dispares en la ejecución de presupuestos. Además, existe escaso control de la calidad de las inversiones y los gastos que realizan”². Esta investigación realizada en 2017 encontró que la persona que realiza las compras es la misma que supervisa dicha adquisición. También indica que el Ministerio de Educación no le da la importancia requerida al análisis de la calidad de las obras que realizan con los fondos públicos que les son asignados. De acuerdo con dicho informe, las Juntas presentan problemas para ejecutar los presupuestos y poco control sobre la calidad de sus inversiones y gastos³.

Las Juntas forman parte del Ministerio de Educación Pública (MEP), institución a la que se le asigna un 25% de los recursos del presupuesto nacional, el porcentaje más alto dentro del Gobierno central⁴. En el año 2019 existían 4.617 Juntas Educativas⁵ en todo Costa Rica, que recibieron un total de 24 mil millones de colones para cumplir con sus tareas, más de US\$42 millones. Esto equivale a un promedio de poco más de 5 millones de colones por Junta, o menos de US\$10 mil.

El compromiso pretende mejorar la disponibilidad de información sobre el uso que dan las Juntas de Educación a los fondos públicos que administran y quiénes son sus representantes legales. Esta información junto con las valoraciones de los estudiantes, que el compromiso pretende recolectar, se publicaría en el portal de transparencia del Ministerio de Educación Pública⁶.

La iniciativa también incluye la creación de un índice que evaluará la calidad del trabajo que realicen las Juntas a la hora de gestionar sus presupuestos e implementar proyectos para cumplir con la normativa y sus deberes. El plan define que esta evaluación se iniciará en dos direcciones regionales: la Dirección Regional de Escazú y la Dirección Regional de Coto. El resultado final se publicará en el portal de transparencia mencionado, que de acuerdo con el compromiso se usará también para divulgar el cronograma de acciones de apoyo y acompañamiento desde el MEP a las Juntas. El portal también permitirá a las personas que deseen participar de los proyectos de las Juntas, manifestar su interés.

El compromiso surgió del área temática de “Educación” en el proceso de cocreación del plan de acción. A partir de los insumos recibidos durante la consulta en línea de problemáticas para ser abordadas en este tema, se definió que las cuatro más importantes para los participantes fueron la desarticulación entre los planes educativos actuales y las nuevas tendencias educativas, la deficiente formación en las personas docentes, la falta de evaluación de las instituciones, programas y profesores y la desigualdad en la calidad de educación entre la GAM y las demás regiones.

Posteriormente la mesa de trabajo definió como problemática la falta de articulación entre sectores involucrados en la educación. Por su parte, en el taller de diseño de soluciones, la misma mesa estableció que la propuesta de solución a priorizar debía ser el integrar y articular una red de diferentes actores para la Educación Abierta.

Este es uno de los compromisos en los que no existe un hilo conductor claro entre las propuestas priorizadas por la metodología de cocreación a partir de los insumos recibidos, las sugerencias dadas por las mesas de trabajo del área temática y el compromiso que finalmente se incluyó en el plan de acción. Si bien surgieron propuestas de trabajo relacionadas a las Juntas Educativas en el proceso, no se priorizaron a través de la metodología seguida. Tampoco se entiende cómo las acciones planteadas en el plan de acción ayudarán a atender el problema y la solución definidas para este compromiso, centrados en la necesidad de una mejor articulación entre los actores involucrados en la educación costarricense. Al momento de redactar el compromiso se le dio un giro⁷ para apoyarse en las acciones que el MEP venía tomando desde la implementación del plan de acción anterior en materia de datos abiertos y aprovechando que la mejora en la operación de las Juntas de Educación se incluyó en algunos de los problemas sugeridos para ser abordados por el compromiso⁸.

Por otro lado el compromiso es relevante para gobierno abierto al pretender mejorar el acceso a la información en un área que es de gran impacto ya que atiende a un amplio e importante segmento de la población: la educación formal y la comunidad estudiantil. Sin embargo, los compromisos que han pretendido desarrollar plataformas de datos abiertos en planes de acción anteriores han logrado poco impacto y ninguna de las iniciativas planteadas se mantuvo en el tiempo. La creación de una estrategia de datos abiertos propuesta en el primer plan de acción no se desarrolló, el portal construido en el segundo dejó de existir tras el cambio de Gobierno en el 2018 y el decreto creado para que el Gobierno central publicara información en este formato se ha cumplido de forma parcial, sin que exista una supervisión adecuada de que se acate de forma sostenida o de la calidad de información publicada.

Desde la perspectiva del investigador, para que el compromiso mejore la apertura de gobierno y genere mayor impacto, será necesario evitar que estas situaciones se repitan, y que la información publicada en datos abiertos se mantenga actualizada y sea pertinente y útil para los actores que puedan tomar acciones en la solución del problema definido, no mapeado claramente en el plan de acción. Es fundamental que no se convierta en una iniciativa cuya validez dure lo que tardan en desactualizarse los datos con que se lance. No está claro en el compromiso la estructura que tendrá la responsabilidad de evitar estas situaciones, lo que aumenta el riesgo de que se den y por lo que se califica el impacto potencial de la iniciativa como moderado y no como transformador..

Algunas medidas para evitar que esto suceda podrían ser asignar entre los deberes de algún departamento del MEP el mantenimiento a la plataforma y a su información, dar a conocer públicamente la periodicidad de las actualizaciones y mecanismos por los cuales se recolectará la información y obtener opiniones por parte de usuarios sobre su capacidad para llenar sus necesidades informativas, a partir de las cuales se realicen mejoras.

Será indispensable que la implementación se centre en estos aspectos y no sólo en la creación de la plataforma. El índice es también un entregable que podría aumentar el impacto potencial del compromiso, si quien lo implemente es una organización imparcial que cuente con la confianza y credibilidad de los evaluados y se alcance una divulgación tal que logre su uso en la toma de decisiones.

¹ Decreto ejecutivo [Nº 38249-MEP](#) Reglamento General de Juntas de Educación y Juntas Administrativas, febrero 2014

² [Estado de la Educación Costarricense](#), Programa Estado de la Nación, julio 2017.

³ *Ibíd*em

⁴ Proyecto de Ley de [Presupuesto Nacional 2020](#), Dirección General de Presupuesto Nacional Ministerio de Hacienda

⁵ [Comunicado de prensa](#), Gobierno de la República, 6 de febrero de 2019

⁶ <https://www.mep.go.cr/transparencia-institucional>

⁷ Compuesto por representantes del MEP, la OSC ACCESA y miembros del equipo encargado de gobierno abierto del Ministerio de Educación Pública

⁸ Entrevista del investigador a Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto, Ministerio de Comunicación, 19 de marzo de 2020.

2. Sistema de Prospección Laboral y Sistema Nacional de Empleo con enfoque participativo y transparente

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“El compromiso se propone complementar las iniciativas del Sistema de Prospección Laboral e Información del Mercado Laboral y del Sistema Nacional de Empleo con un enfoque de transparencia y participación que incluya directamente la perspectiva de la población beneficiaria, especialmente de aquellas regiones del país en donde el desempleo es más prevalente y tomando en cuenta la equidad de género.”

Hitos

- Vinculación de los principios de Gobierno Abierto al diseño de los flujos del SNE y el Sistema de Prospección.
- Involucramiento y consulta ciudadana en las seis regiones del país, con el objetivo de conocer las demandas de la ciudadanía en este aspecto. Esta lógica se deberá de incluir en cada uno de los ejercicios periódicos que se realicen.
- Informar a la ciudadanía sobre los servicios, programas e información de ambos Sistemas por medio de las corporaciones municipales y agencias público-privadas de empleo (una vez que se pongan en marcha).
- Generar un sistema de información del mercado laboral, con la capacidad de mostrar datos prospectivos y de información territorializada vinculantes a este tema.

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

El desempleo en Costa Rica ha mantenido una tendencia al alza desde el segundo trimestre del año 2017, cuando la tasa era del 8,7%, hasta el cuarto trimestre del 2019, cuando alcanzó el 12,4%. Se trata del porcentaje más alto de desempleo en la última década, lo que contribuye a la desaceleración económica que sufre el país (la economía de Costa Rica creció un 2,1% en 2019, el menor crecimiento de los últimos siete años) y genera una importante crisis social que afecta a los más vulnerables, en particular a las mujeres, cuyo nivel de desocupación es más

de un 4% superior al promedio nacional. Ese año, mientras el desempleo entre los hombres era del 9,6%, en las mujeres fue del 16,7%¹.

El desempleo se sufre con más frecuencia entre las personas que no completaron su educación primaria y secundaria, quienes concentran el 58,3% de los desempleados del país. Por otro lado, también tiene características regionales, ya que afecta particularmente a las regiones Brunca, Pacífico Central y Chorotega, en donde la tasa de desempleo abierto llega al 14,9%, 14,4% y 12,7% respectivamente.

Otro reto, en parte generado como consecuencia de la situación descrita, es la amplia informalidad del sector laboral, pues un 46% de los puestos de trabajo son informales. La mayor parte de estos no cotiza para la seguridad social y son de bajos ingresos².

Como respuesta a este problema el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) empezó a trabajar durante la actual administración en la creación del Sistema de Prospección Laboral e Información del Mercado Laboral. Este tendrá por objetivo mapear las necesidades futuras del mercado laboral para, a partir de ellas, implementar las acciones necesarias para que la oferta laboral y competencias de los trabajadores se ajusten a ellas. La prospección abastecerá un sistema de información proveniente de diferentes fuentes que guiará la toma de decisiones de los actores sociales implicados en la materia.

El Gobierno pretende que ese sistema se integre al Sistema Nacional de Empleo (SNE)³, una vez que empiece a funcionar en algún momento de 2020. Este consolidaría todos los servicios de empleo del Estado, incluidos los ofrecidos por el Instituto Nacional de Aprendizaje y su ventanilla única.

El objetivo del compromiso consiste en agregar componentes de participación y transparencia a ambas herramientas de empleabilidad. La participación se integraría mediante la realización de consultas a potenciales beneficiarios del Sistema de Prospección sobre aspectos que debería incluir y la creación de un mecanismo de participación ciudadana que monitoree, evalúe y ofrezca retroalimentación sobre el desarrollo de este y del Sistema Nacional de Empleo. El objetivo es obtener información sobre las necesidades de las personas en busca de empleo y las alternativas disponibles por región, de manera que se contribuya a reducir los desajustes entre la oferta y demanda laboral.

El componente de transparencia se incluiría con la creación de una plataforma de datos abiertos sobre empleo, a través de la cual se publiquen los resultados de los esfuerzos prospectivos del Sistema Nacional de Prospección y segregados por región geográfica. El compromiso no detalla cuál información en forma de datos divulgaría la plataforma que podría ayudar a facilitar el conseguir empleo a los usuarios.

El compromiso surgió del área temática de “Empleo”, cuyos participantes definieron durante el proceso de cocreación que la principal problemática a abordar sería que la oferta de empleo no responde a las características de la población de las zonas. Tal y como se redactó, el compromiso da a entender que la raíz del problema está en la oferta de empleo y que es esta la que debería adaptarse a las características de la población. Sin embargo, las soluciones priorizadas por quienes trabajaron esta área temática se dirigen a sistematizar información y hacerla llegar a quien la necesita para apoyarle en su proceso de búsqueda de empleo. Se formularon dos soluciones: crear una plataforma de empleo por cantón o distrito dando a las municipalidades la responsabilidad de lograr que el Sistema Nacional de Empleo sea efectivo en su cantón; y crear alianzas y redes entre actores para visibilizar las necesidades y fortalezas de la oferta de trabajadores de la comunidad.

El desempleo es un problema muy importante y de los que más preocupación genera entre la población costarricense, incluso antes de que la economía se viera afectada por la pandemia causada por la COVID-19. Cualquier contribución a atenuarlo sería de gran impacto. Pero el plan de acción no es lo suficientemente concreto, desde la perspectiva del investigador, al describir cómo la plataforma de datos abiertos y los mecanismos de participación ayudarían a mejorar la empleabilidad de las personas. Efectivamente podrían ofrecer información relevante

que, de ser usada adecuadamente por la población meta, ayudará a reducir los desajustes entre la demanda y oferta laboral. Sin embargo, este desajuste no depende exclusivamente de la asimetría de información, sino de muchos otros elementos que conforman e interactúan en la compleja dinámica del mercado laboral. La plataforma tendrá un impacto limitado si no se acompaña con acciones que impulsen a alinear la oferta educativa, la voluntad, intereses, disposición para el desarrollo de capacidades y ambición de las personas, con las necesidades actuales y futuras del mercado laboral.

Como se explicó en el compromiso anterior, que también pretende desarrollar una plataforma de datos abiertos, será indispensable que la información sea de calidad, es decir, que ayude a la población meta a resolver su problema, y que esta conozca de su existencia en el momento en que la necesite y pueda acceder a ella y usarla con facilidad. Aunque el compromiso no aborda la divulgación de la plataforma directamente, será un elemento clave en el éxito de la iniciativa en la solución del problema. Esta es una de las razones por las que se califica su impacto potencial como menor, pues una plataforma poco conocida por quienes mayor provecho podrían sacarle será una plataforma que difícilmente llenará su potencial de beneficio.

También será deseable que los buenos resultados le permitan subsistir a través de varias administraciones del Ejecutivo, siendo indispensable que los datos se mantengan actualizados. Esto será un gran reto y requerirá la asignación de recursos para seguirle el paso a un mercado tan dinámico y dependiente de tantos actores como el laboral, pero no imposible de resolver con un sistema de información eficiente.

¹ [Encuesta Continua de Empleo](#), Instituto Nacional de Estadística y Censos, IV trimestre 2019.

² *Ibíd*em

³ Creado en junio de 2019 mediante el [Decreto Ejecutivo N°41776](#) MTSS-MEP-MIDEPLAN-MDHIS-MCM-MCSP

3. Centro de Inteligencia Territorial (CIT) para transparentar la información de ordenamiento territorial, apoyar la toma de decisiones y potenciar el involucramiento ciudadano

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“El compromiso busca fortalecer la recolección, integración y publicación de los datos sobre ordenamiento territorial y uso del territorio para así tomar decisiones más informadas desde la institucionalidad pública en términos de planificación territorial y generar soluciones innovadoras a problemas territoriales con base en esa información. Además, busca facilitar a la sociedad civil organizada un acceso más fácil a estos datos, con el fin de que se involucre más activamente en las diferentes instancias participativas y de representación ciudadana que existen actualmente en torno a estos temas, para así posicionar el ordenamiento territorial como un tema prioritario en la agenda ciudadana y política del país a través del cual se pueden solucionar problemas relevantes e indirectamente alcanzar las metas de descarbonización detalladas en el Plan Nacional de Descarbonización.”

Hitos

- Foros con actores expertos y consultas para evaluar la versión beta del CIT y recibir retroalimentación
- Lanzamiento del CIT
- Co-creación de la Guía de Participación Ciudadana para el Ordenamiento Territorial.
- Realización de, al menos, tres talleres con la comunidad de usuarios expertos para potenciar el uso de los datos disponibles en el CIT y generar soluciones
- Realización de acciones de articulación y coordinación con otras instituciones para integrar información relevante para el ordenamiento territorial que contribuye a la descarbonización y el cambio climático

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

En Costa Rica el desarrollo de infraestructura y urbano se ha dado sin seguir una planificación adecuada sino más bien guiado por las condiciones del mercado, por la oferta y la demanda. Esta situación ha generado significativos problemas de movilidad y enormes aglomeraciones de vehículos en áreas geográficas relativamente pequeñas dentro del área metropolitana.

Los Gobiernos locales, que gozan de autonomía otorgada desde la Constitución, son los responsables de gestionar la distribución de sus territorios, pues son los que conceden el uso de suelo y permisos de construcción según lo define el Código Municipal¹. Sin embargo, solo 40 de los 82 cantones del país tiene un plan regulador, ya sea total o, como en la mayoría de los casos, parcial. Además, para el año 2019 solo 21 de ellos contaban con viabilidad ambiental de la Secretaría Técnica Nacional (SETENA), según explica el plan de acción.

Para los territorios que no poseen planes reguladores lo que aplica son los reglamentos del Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), uno de los órganos rectores en la materia. Estos se encuentran obsoletos, son bastante permisivos con el ambiente y no se alinean a la legislación ambiental desarrollada en el país a partir de 1995².

Como consecuencia de estas condiciones y la dificultad para tomar decisiones en el tema, el plan de acción señala que en Costa Rica se espera un crecimiento anual del 2,4% en las emisiones de gases de invernadero, las cuales podrían llegar a crecer un 60% entre 2015 y 2030 y un 132% en 2050.

Durante la primera década de este milenio el país desarrolló un ambicioso plan para actualizar los planes reguladores de los 31 cantones que componen la Gran Área Metropolitana, mejorar la gestión urbana a nivel local y actualizar el Plan GAM 82. Este plan estaba vigente desde 1982 y definía las reglas para el desarrollo urbano de la zona más poblada del país, que alberga el 65% del parque empresarial y da cuenta de más del 80% de su estructura productiva. El plan se llamó Prugam (Planificación Regional y Urbana de la Gran Área Metropolitana) y fue ejecutado en colaboración y con fondos de la Comunidad Económica Europea³.

Sin embargo, una vez completado no fue acogido en su totalidad por el INVU, que lo usó como insumo para publicar una Política Nacional de Ordenamiento Urbano y, en su lugar, desarrollar una contrapropuesta llamada POTGAM (Plan de Ordenamiento Territorial de la Gran Área Metropolitana). Esta recibió un amplio rechazo por parte de asociaciones, organizaciones civiles y gremios relacionados al desarrollo urbanístico⁴. Finalmente, en abril de 2014 entró en vigencia el Plan GAM, tras la publicación de su Reglamento bajo el Decreto N° 38145⁵ y que fue el que actualizó el plan vigente desde 1982.

Otras iniciativas que han buscado ordenar el uso de territorios y gestionar su explotación son el Plan Nacional de Descarbonización 2018-2050, y la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030. El MIVAH creó el Centro de Inteligencia Territorial (CIT) como la plataforma tecnológica oficial para albergar la información y datos georreferenciados sobre temáticas y proyectos relacionados al ordenamiento territorial y la planificación urbana en el país.

Su objetivo es dar acceso a la información geoespacial oficial a usuarios no expertos y generar un intercambio de insumos y la coordinación de acciones entre instituciones que trabajen en áreas relacionadas a la gestión territorial y social. Al momento de redactar el presente informe, en marzo de 2019, el CIT se encontraba en versión beta y todavía no era accesible al público.

El compromiso surgió del área temática de “Descarbonización”. De los ocho problemas que surgieron tras agrupar todas las propuestas, la inadecuada gestión del territorio ocupó el quinto lugar en importancia. Los primeros fueron el inadecuado tratamiento de residuos sólidos, que el sistema de transporte público no responde a las necesidades de movilidad de la ciudadanía, y la congestión vehicular. Posteriormente el problema único a abordar que definió la mesa de trabajo en el taller de definición de problemas fue la inadecuada gestión del territorio. Las dos soluciones propuestas para atenderlo fueron promover la Ley de Ordenamiento Territorial y el desarrollo del Centro de Inteligencia Territorial; y crear espacios entre sociedad civil y este centro para el uso y promoción de la información sobre descarbonización y ordenamiento territorial.

Al igual que los dos compromisos anteriores, la iniciativa también propone la creación de una plataforma, por lo que aplican las sugerencias planteadas para los dos compromisos sobre la necesidad de que la información divulgada sea pertinente y útil para la población meta, que

informe su toma de decisiones y cuente con una estrategia sostenible para mantenerla actualizada constantemente. Esto requiere conocer a los ciudadanos y organizaciones que la usarán y sus necesidades, por lo que será clave involucrarlos durante la etapa de consulta y en la creación del Consejo Ciudadano de Ordenamiento Territorial. La plataforma por sí sola no logrará un impacto en el empoderamiento de los ciudadanos si no se logra que estos la aprovechen para la toma de decisiones y la consecución de sus objetivos.

Por otro lado, miembros de las OSC que participaron en el proceso de cocreación compartieron la impresión de que los insumos aportados no se usaron tanto para redactar el compromiso como para definir el ámbito de acción y cuál sería la institución implementadora. Para Manuel Castrillo, director de la Asociación Proyecto Camino Verde, que tomó parte en el proceso, si bien hubo consenso en la mesa de trabajo sobre el reto a atacar y cómo abordarlo, al final se escogió como compromiso un proyecto ya planeado y en el que estaba trabajando Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH).

Efectivamente en el año 2019 el Plan Anual Operativo Institucional del MIVAH incluyó: “la creación de un Centro de Inteligencia Territorial donde se gestione los datos relevantes para la agenda de vivienda, planificación urbana y ordenamiento territorial”⁶. Al respecto, Manuel Castrillo opinó: “se discutieron otros parámetros que no se incluyeron en el compromiso. Esto no desmerita el valor de la plataforma, pero si el sentido de recabar todos los insumos recolectados y el objetivo de lograr una amplia participación”. Estos aspectos propuestos en el proceso de cocreación y que no se incluyeron pretendían impartir capacitaciones a ciudadanos y empleados municipales en temas de gestión territorial, estrategias de divulgación y el desarrollo de capacidades en áreas relacionadas al manejo de transporte y de desechos sólidos.

Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto dentro del Ministerio de Comunicación, explicó que se escogió el compromiso precisamente por alinear los intereses expresados durante el proceso de cocreación a la iniciativa en que venía trabajando el MIVAH, y consideró que su valor para gobierno abierto radica en aportar procesos de participación y transparencia a la iniciativa del CIT, con los que inicialmente no contaba⁷.

Finalmente sería recomendable que la Guía de Participación Ciudadana para el Ordenamiento Territorial sea sencilla y fácil de usar, y evitar que su creación retrase otros procesos de implementación del compromiso y consuma los recursos que quizás podrían usarse más eficazmente en la capacitación de la población meta. Esta situación ha pasado en planes de acción anteriores, que vieron retrasada su implementación a la espera del desarrollo de guías o manuales, cuyo uso y apropiamiento por parte de los ciudadanos se desconoce.

¹ [Código Municipal](#) de Costa Rica N°7794

² [Allan Astorga](#), abril de 2018

³ “[Prugam y Potgam](#)”, La Nación, 29 de marzo de 2012.

⁴ “[Postgam](#) encalla en el disenso”, El Financiero, edición 878.

⁵ <https://www.invu.go.cr/plan-gam-13-30>

⁶ [Plan Anual Operativo Institucional 2019](#), Programa 815 Ordenamiento Territorial, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, actualización de agosto de 2019

⁷ Entrevista del investigador IRM, 19 de marzo de 2020

4. Desarrollo rural incluyente y participativo

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“Este compromiso busca fortalecer los Comités Directivos de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural como espacios de articulación entre las instituciones y representaciones de las poblaciones del territorio para la co-creación y socialización de planes de desarrollo rural territorial desde el enfoque de Gobierno Abierto”.

Hitos

- *Desarrollar conjuntamente el módulo de Gobierno Abierto para el programa de capacitación a los CTDR (4 reuniones con el INDER).*
- *Elaboración e implementación de estrategia de divulgación y difusión para aumentar la representatividad sectorial y de poblaciones específicas entre las organizaciones acreditadas ante los CTDR.*
- *Inclusión del enfoque de Gobierno Abierto en la co-creación de 6 planes de CTDR.*
- *Consultas en línea o presenciales con la ciudadanía sobre los nuevos planes de desarrollo rural territorial.*
- *Presentación visual de los contenidos y avances de los planes territoriales para su divulgación a través de los medios más utilizados en cada territorio.*
- *Elaboración de informe final de avance y resultados del compromiso.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Menor

Análisis del compromiso

Las zonas rurales del país padecen algunos problemas sociales en mayor proporción que las áreas de mayor desarrollo urbano, concentradas en el centro de Costa Rica y que se suelen agrupar en la llamada Gran Área Metropolitana. Indicadores como el acceso a servicios, a educación formal, de pobreza o mortalidad infantil dan cuenta de ello.

Para julio de 2019 el porcentaje de la población mayor a 15 años sin ningún tipo de educación formal era del 2,4% en la zona urbana y del 5,6% en la zona rural. La porción del mismo grupo etario sin completar la educación secundaria era del 52% en la primera región y del 67,5% en la segunda. En cuanto al estado de las viviendas, para el segundo semestre de 2019 el

porcentaje que se encontraba en buen estado en la zona urbana era del 61%, contra un 46% en el caso de las viviendas en regiones rurales¹.

Por otro lado, aunque el desempleo en las regiones rurales era del 11,7% y en las urbanas de un 12,6%², el porcentaje de pobreza rural fue del 24%, mientras que el urbano de un 19,7%³. La tasa de mortalidad infantil promedio por cada mil nacimientos, por su parte, fue de 9,9% para el año 2018 en las tres provincias costeras del país, contra un 7,6% en las otras cuatro provincias que concentran los principales centros urbanos⁴.

Esto se debe a muchos factores, entre los que están condiciones menos adecuadas para el desarrollo económico, menor infraestructura y por lo general en peores condiciones, poca oferta de trabajo concentrada en actividades más técnicas y del sector primario, falta de oportunidades de educación formal y difícil acceso a servicios de asistencia social y de salud. El plan de acción agrega a estas causas el que los programas de apoyo social se desarrollan sin considerar la perspectiva de las poblaciones objetivo y que las instituciones que deben implementarlos no coordinan entre sí.

El compromiso pretende ayudar a disminuir en alguna medida esta desigualdad por razones geográficas al aumentar la participación de las comunidades beneficiarias en los Comités Directivos de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) y los procesos por los que estos desarrollan los Planes de Desarrollo Rural Territorial.

Para lograrlo se capacitará a los miembros de dichos Comités en gobierno abierto y participación ciudadana. Además, realizará un plan piloto con 6 CTDR mediante el cual espera alcanzar una participación más representativa de las comunidades, especialmente de poblaciones vulnerables o sub-representadas, desarrollar capacidades para el uso de nuevas metodologías en los procesos de cocreación, tanto presenciales como en línea, y mejorar la forma en que se presentan y dan a conocer entre la población meta los proyectos de desarrollo rural territorial de los CTDR.

Los objetivos de estas medidas no son nuevos. Como lo explica el compromiso, desde en el año 2012, con la aprobación de la Ley N° 9036 que dio origen al Instituto de Desarrollo Rural (INDER), este asumió la responsabilidad de acompañar a los CTDR, principal instancia territorial de coordinación y articulación del desarrollo rural. Los Consejos deben asegurar la participación ciudadana en la formulación de los Planes de Desarrollo Rural Territorial y conseguir que estos alcancen sus objetivos de desarrollo, pero hasta el momento no han tenido el éxito esperado. Entre las razones que señala el compromiso están el que sus planes de desarrollo no sean vinculantes para las instituciones públicas; que los Comités Directivos de los CTDR no suelen ser representativos de los diferentes sectores del territorio, que no tengan una comunicación adecuada con el resto de los pobladores y que no cuenten con mecanismos para rendir cuentas de su operación.

El segundo plan de acción de Costa Rica incluyó el siguiente compromiso: "Fortalecer los mecanismos que garanticen la participación ciudadana y del sector productivo en los procesos de desarrollo territorial, incluyendo la constitución y funcionamiento de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural en 27 territorios de Costa Rica". El Informe del Mecanismo de Revisión Independiente señaló que el período de implementación de esta iniciativa coincidió con la creación de cuatro⁵ de los 27 CTDR existentes y con ellos se llegó a cubrir la totalidad de las zonas rurales del país. Las acciones tomadas por el compromiso también incluyeron la creación de la Guía Institucional de Formulación de los Planes Territoriales de Desarrollo Rural, de noviembre de 2015. A partir de esta se desarrollaron los Planes Territoriales de Desarrollo Comunal (PTDR) y las mesas de trabajo de los Consejos Rurales, que empezaron la tarea de armonizar los planes reguladores municipales, los planes regionales de MIDEPLAN, el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (PND) y la política de Estado en materia de desarrollo rural territorial. Sin embargo, estas acciones fueron ejecutadas por el INDER como parte de sus deberes de coordinar los CDCT, sin vinculación alguna con la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) y no generaron mejoras significativas en materia de gobierno abierto.

Para que esto no se repita, las autoridades de gobierno abierto y la sociedad civil deberán involucrarse en la implementación del proyecto e investigar qué no ha funcionado exactamente y porqué. Además, para lograr esta vez un mayor impacto se debería tener claro desde el principio qué marcará el éxito de la iniciativa, algo no definido en el plan de acción. Si se busca mejorar la participación y hacerla más representativa, ¿de cuánto será esa mejora?, ¿basta un aumento menor en algunas de las sesiones de los comités?, ¿de cuánto deberá ser y por cuánto tiempo para que se considere que el compromiso fue exitoso y generó un impacto?, ¿a cuáles nuevos sectores se involucrarán en los CTDR y cómo se despertará el interés sostenido de estos?, ¿cómo se mide la representatividad actual?, ¿cuál es el nivel de representatividad adecuado para que se beneficie a todos los sectores de la población y que a la vez los CTDR puedan tomar decisiones y ejecutar sus planes de forma eficiente y eficaz? Son respuestas que la institución implementadora, el INDER, y los sectores de la sociedad civil que trabajan en la implementación deberán tener. Sin ellas es difícil contar con una idea clara de cuán grande será el impacto que tendrá el compromiso una vez implementado. Es por ello que se considera que su impacto potencial es menor, pues al no ser explícita la iniciativa en estos temas, cualquier cambio en cualquier medida podría alcanzar para considerarla implementada.

El compromiso surge del área temática de “Inclusión Social”, para la que se definieron como principales problemáticas la falta de información y articulación entre los programas sociales debido a la diversidad de instituciones públicas que los impulsan, y la falta de mecanismos de trazabilidad y de fiscalización de los programas sociales del Estado. Durante el taller de priorización de problemas, la mesa de trabajo de esta área escogió como problemática a abordar atacar la falta de diseño y ejecución de programas cocreados con las poblaciones objetivo, así como de un mecanismo de entrega de información pensado para la población objetivo. Las iniciativas propuestas para atacar el problema fueron crear comisiones sectoriales y regionales integradas por instituciones y miembros de la población objetivo; y mejorar la disponibilidad de información por múltiples canales y medios (televisión local, radio local, municipalidades, iglesias, etc.).

¹ Instituto Nacional de estadística y Censos-INEC, Encuesta Nacional de Hogares-ENAH0, julio de 2019

² Instituto Nacional de estadística y Censos-INEC, Encuesta Continua de Empleo 2019, enero de 2020

³ Instituto Nacional de estadística y Censos-INEC, Encuesta Nacional de Hogares-ENAH0, julio de 2019

⁴ Instituto Nacional de estadística y Censos-INEC, 2018. Estadísticas Vitales: Mortalidad infantil y evolución reciente

⁵ Oreamuno-El Guarco-la Unión-Cartago, Barva-Santa Barbara-San Rafael-San Isidro-Santo Domingo- Varablanca, Quepos-Parrita-Garabito, y San Ramón, Atenas, Palmares-Naranjo-Zarcero.

5. Fortalecimiento de las capacidades y mecanismos ciudadanos para la prevención de la corrupción en la Administración Pública a partir de los datos abiertos

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“Este compromiso se propone fortalecer las capacidades de la institucionalidad pública y de la ciudadanía para la prevención y el combate a la corrupción por medio de la divulgación de la normativa existente en lenguaje sencillo, realización de capacitaciones y actividades de formación con la apertura de nuevos canales y medios de fiscalización y denuncia, así como la publicación y uso de datos abiertos, que fomentan una cultura de transparencia y que la ciudadanía se apropie de ellos, para ejercer una veeduría versátil, efectiva y basada en evidencia.”

Hitos

- *“Establecimiento del equipo de trabajo conformado por instituciones y organizaciones de sociedad civil que desarrollará el compromiso.*
- *Realizar consultas ciudadanas sobre los mecanismos y canales existentes para la fiscalización del manejo de fondos públicos y la denuncia de actos de corrupción y cómo estos se pueden mejorar para responder más adecuadamente a las necesidades ciudadanas.*
- *Elaboración de la metodología para la traducción de normativa a lenguaje sencillo.*
- *Co-creación del protocolo de publicación de datos abiertos sobre corrupción.*
- *Elaboración de materiales sobre la normativa relevante a la integridad y lucha contra la corrupción en lenguaje sencillo para su publicación, divulgación y uso en capacitaciones.*
- *Publicación de los datasets identificados en una plataforma unificada que permita su descarga libre e incluya interfaces de visualización amigables con el usuario, así como acceso a toda la normativa relevante en lenguaje sencillo.*
- *Desarrollar 3 actividades formativas dirigidas a funcionarios públicos, periodistas y sociedad civil sobre normativa de probidad y lucha contra la corrupción, los canales y medios que tienen para fiscalizar y denunciar y metodologías para analizar y usar la nueva información y datos publicados para el monitoreo de la corrupción.*
- *Difusión y promoción de los canales y mecanismos existentes para la fiscalización del manejo de fondos públicos y la denuncia de actos de corrupción.*
- *Desarrollar actividades de promoción y uso de los datos abiertos liberados para generar soluciones tecnológicas a partir de los datos liberados que permitan fiscalizar, monitorear y denunciar posibles actos de corrupción.”*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana

Impacto potencial:	Menor
--------------------	-------

Análisis del compromiso

Este compromiso surgió de la propuesta que formuló la mesa que abordó el área temática de “Integridad y Anicorrupción” en el taller de diseño de soluciones: “Elaborar una estrategia de integridad y prevención de la corrupción”. La estrategia a su vez derivó de la problemática definida en el taller: “Ausencia de estrategias para alinear, coordinar, estandarizar y priorizar acciones en materia de prevención de la corrupción”. No obstante, los problemas que se consideraron más importantes en la consulta en línea fueron la evasión fiscal, la falta de confianza en el sistema político costarricense y la ausencia de normativa que regule la rendición de cuentas para toda la institucionalidad pública.

El plan de acción define dos causas como el origen de la problemática. Por un lado, el que la normativa contra la corrupción del país se encuentre dispersa y sea dispar entre instituciones, que además sea desconocida para la población y por lo tanto sea más difícil su implementación efectiva. Por otro lado, que la gobernanza del tema esté desagregada entre diferentes órganos de control e instituciones, en vez de ser regida por un ente rector responsable y con autonomía en materia de anticorrupción, cuyas decisiones afecten a todo el sector público.

El nuevo compromiso busca darle mayor divulgación a la normativa generada sobre transparencia y anticorrupción a través de capacitaciones y generación de contenido, que se pretende distribuir por canales de comunicación como redes sociales, comunicados de prensa y portales institucionales. Además, busca crear nuevos medios para fomentar la denuncia de casos, lo que vendría a ser el aspecto más innovador de la iniciativa.

La transparencia y anticorrupción ha sido una temática transversal en los tres planes de acción anteriores, pues ha tenido compromisos específicos para promoverlas en cada uno de ellos, sin que llegasen a tener un impacto grande en la mayoría de los casos. El primer plan de acción incluyó la creación de un índice de transparencia de las instituciones públicas que posteriormente se convirtió en el Índice de Transparencia del Sector Público¹ que la Defensoría de los Habitantes aplica anualmente desde 2015. Este es el que más ha influido en el comportamiento de los funcionarios públicos hasta el momento.

También se han hecho esfuerzos para generar transparencia a través de datos abiertos, pero las iniciativas no han sido consistentes ni han perdurado en el tiempo. El primer plan de acción contemplaba la creación de una política de datos abiertos, con la que no se cumplió, y el desarrollo de una plataforma digital por la cual se publicara el presupuesto del Estado. Esta última dio origen a la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero”², sin embargo no se construyó con datos abiertos, no permite descargar la información ni es multicanal, como pretendía el compromiso.

Las iniciativas sobre estos temas incluidas en el segundo plan de acción se enfocaron en el área de acceso a la información y generaron la publicación de cuatro decretos y cinco directrices que definieron lineamientos sobre qué información deben publicar las instituciones del Estado, cuál debe ser su contenido mínimo y tiempo en que estas deben atender las solicitudes de información.

Esta nueva normativa incluyó el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública³, que define la información que las instituciones deben publicar y cuán actualizada mantenerla, la creación de la política nacional de datos abiertos, que se publicó mediante decreto ejecutivo el 12 de mayo de 2017⁴ e incluyó la información mínima que las instituciones deben tener en sus

páginas web bajo formatos abiertos. En marzo de 2019, cuando el investigador del IRM analizó el compromiso, ambas normativas se encontraban vigentes, a pesar de que este último decreto indicaba en su Transitorio⁵ que al cabo de dos años de vigencia del presente decreto, se analizará su contenido y se evaluará la implementación de mejoras y/o acciones correctivas en el tema de apertura de datos públicos⁶.

Luego de que el Gobierno diera seguimiento durante varios meses al cumplimiento de esta normativa, se discontinuó la supervisión a las instituciones que faltaban de cumplir con ella. Además, como parte de la implementación de este compromiso, el Gobierno creó un portal de datos abiertos, en el que publicaba datos de más de la mitad de los 18 ministerios. Sin embargo, este se discontinuó tras el cambio de Gobierno en 2018. Lo anterior hace que vuelva a ser relevante un compromiso que promueva la publicación de datos abiertos y que retome el tema de lucha contra la corrupción, pero que se asegure de superar las dificultades que las iniciativas anteriores encontraron. Esa es la parte que, desde la perspectiva del investigador, no está clara en el plan de acción, cómo este compromiso es diferente de los anteriores en la materia y cómo logrará el objetivo esta vez. No incluir una estrategia para evitar que suceda lo acontecido con compromisos anticorrupción anteriores es una de las razones por las que se califica con un impacto potencial menor.

El tercer plan de acción incluyó un compromiso para implementar los estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Públicas (Sicop), que no generó un producto final visible para la ciudadanía aunque sí propició que el portal de compras públicas creara una sección de datos abiertos y empezara a divulgar alguna información. Este plan también contemplo una iniciativa para publicar datos abiertos sobre el financiamiento de proyectos contra el cambio climático, cuyo cumplimiento se justificó con la creación de la plataforma del SINAMECC⁷. Esta es una herramienta que se lanzó en versión beta en octubre de 2019 para acceder a información que permite dar seguimiento al progreso de las acciones tomadas en el país para mitigar el impacto del cambio climático. Sin embargo, ella no incluyó información sobre el financiamiento de estas iniciativas. En marzo de 2020 el vínculo “Finanzas Climáticas” dentro de la sección de Datos Abiertos seguía sin dirigir al internauta a ningún sitio. Tampoco tenía una sección con información sobre el uso dado a recursos económicos invertidos en iniciativas sobre esta temática⁸.

Todos estos proyectos dejaron lecciones aprendidas que convendría estudiar. En la mayoría de los casos no se completaron, por lo que sería beneficioso incluir como parte de la implementación del compromiso un ejercicio de reflexión sobre los motivos por los que las iniciativas no se llevaron a término, qué funcionó y qué no. Tener claridad sobre en qué se avanzó podría servir como punto de partida.

Uno de los retos no superados por los compromisos en esta área es la falta de especificidad en la meta que se desea alcanzar, en cómo se medirá el éxito de la iniciativa y en la forma de cuantificar el problema que se desea atender. En ocasiones el compromiso se construye a partir de percepciones, generalizaciones y planteamientos más abstractos que tangibles. No es un reto sencillo, pero concretar el tema de corrupción en un área específica, procurando atender alguna de sus manifestaciones concretas ayudará a aclarar el camino a seguir y, por lo tanto, llegar a una meta medible y que ayude a mejorar los niveles de apertura gubernamentales.

Costa Rica Íntegra, una de las dos organizaciones civiles que participaron en la propuesta de soluciones del área temática de donde surgió el compromiso, propuso cuatro versiones alternativas al compromiso planteado. Con ellas procuraron centrarlo más en fortalecer las instituciones de control, mejorar los canales de denuncia, ofrecer capacitaciones a la ciudadanía a través de talleres, desarrollar campañas informativas y aumentar la divulgación de información sobre el tema y los mecanismos existentes para denunciar posibles casos de

corrupción. En su criterio, a la hora de redactar el compromiso prevaleció la postura de las instituciones implementadoras. Para Andrés Araya y Evelyn Villareal, de Costa Rica Íntegra, al final no se respetó por completo la propuesta que se hizo y a la hora de redactarlo se le dio un giro a los datos abiertos⁹. Este giro terminó por restarle impacto potencial a la iniciativa al alinearla a la agenda de los organismos implementadores y hacerla menos colaborativa que el proceso para construirlo.

De acuerdo con Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto dentro del Ministerio de Comunicación, el compromiso responde a las preocupaciones planteadas por otros participantes de la mesa de trabajo, particularmente a la Procuraduría de la Ética, cuyas líneas de acción se orientan hacia los fines planteados en el compromiso¹⁰. Estos participantes incluyen la Contraloría General de la República, y organizaciones no gubernamentales como Hivos, Trust for The Americas, la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) y la Comisión Nacional de Rescate de Valores, quienes también se sumaron a la fase de redacción del compromiso.

¹ http://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

² <https://www.cgr.go.cr/02-consultas/conozca-enque-gasta.html>

³ Gobierno de la República, [Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC](#), Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017.

⁴ Gobierno de la República, [Decreto Ejecutivo N° 40199-MP](#), Diario Oficial La Gaceta, Imprenta Nacional, 12 de mayo de 2017.

⁵ Decreto [N° 40199-MP](#) “Establece la apertura de los datos públicos”, 27 de abril de 2017.

⁶ <http://www.sinamecc.go.cr/>

⁷ El investigador visitó la página por última vez, para realizar este informe, el 18 de marzo de 2020.

⁸ Entrevista realizada por el investigador IRM el 30 de marzo de 2020.

⁹

¹⁰ Entrevista del investigador a Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto en Costa Rica, 19 de marzo de 2020.

6. Evaluación de trámites simplificados desde la experiencia ciudadana

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“Este compromiso se propone evaluar desde la experiencia de la ciudadanía usuaria la implementación de mejoras aplicadas a trámites críticos de las instituciones que intervienen en procesos claves para la competitividad y reactivación económica, lo anterior alineado con la identificación realizada por el MEIC (Metodología de Trámites Críticos, Índice de Capacidad Regulatoria, entre otros instrumentos) y los proyectos de mejora y simplificación ejecutados por las instituciones.”

Hitos

- *Elaboración de la metodología para los espacios participativos.*
- *6 ejercicios de evaluación de trámites críticos desde la experiencia ciudadana, tanto presenciales como en línea (1 para cada trámite crítico, 3 por año).*
- *Tres (uno por semestre) encuentros institucionales relacionados con buenas y mejores prácticas en materia regulatoria y de simplificación de trámites.*
- *Implementación de las recomendaciones brindadas por la ciudadanía para la mejora de la simplificación de trámites críticos.*
- *Elaboración de informe final de avance y resultados del compromiso.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

El exceso de trámites se convirtió en una característica habitual del sector público costarricense desde hace ya mucho tiempo y constituye uno de los principales obstáculos para el crecimiento del país, al dificultar y prolongar los procesos de inversión y concreción de negocios¹. Los Gobiernos han desarrollado iniciativas para contrarrestarlo desde la década de los 80, pero ninguna ha logrado una mejora sustancial².

Costa Rica ocupó el puesto 74 de 190 naciones en el índice Doing Business 2019³, elaborado por el Banco Mundial y que busca medir la facilidad para hacer negocios en los países. Ese año perdió competitividad con respecto al año 2018 al subir siete puestos en el ranking. El indicador en el que obtuvo la calificación más baja fue el que mide la dificultad y tiempo para

empezar un negocio. En este, Costa Rica se ubicó en el puesto 144 del índice, cuyo informe coloca al país entre el grupo de naciones que más tiende a regular, al lado de Mozambique, Malí y Venezuela. El estudio de 2019 también destaca la dificultad para comerciar fuera de las fronteras, pagar los impuestos y lidiar con los permisos de construcción.

Por otro lado, en la encuesta Pulso Empresarial del último trimestre de 2019, publicada por la Unión Costarricense de Cámaras en diciembre de 2019⁴, los empresarios consideraron que el exceso de trámites es el principal obstáculo para el crecimiento del sector privado en el país.

Un estudio publicado por la Cámara Costarricense de la Construcción (CCC) en mayo de 2018 estimó que el costo del tiempo que toma completar los trámites burocráticos para construir equivale a entre el 0,1% y 0,2% del producto interno bruto (PIB). Según el análisis, con esto se podrían construir más de 5 mil viviendas de interés social o generar más de 4.500 empleos⁵. De acuerdo con la CCC, los trámites requeridos generan atrasos promedio de 7,4 meses en los proyectos de construcción privada y de 13,5 meses en vivienda de interés social.

Las acciones tomadas por los diferentes Gobiernos para atender el problema incluyen la creación de la “Ley de protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos” en el año 2002, que obliga a las instituciones públicas a elaborar un plan de mejora regulatoria y nombrar un delegado responsable de este. La ley contemplaba la creación del Catálogo Nacional de Trámites⁶, una herramienta digital de consulta para que las instituciones estatales registren las diligencias burocráticas con que deben cumplir sus usuarios y los resultados de las acciones emprendidas para su reducción. La cantidad de requisitos registrados desde su creación en 2010 ha variado y el Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), responsable de revisar y aprobar los trámites que se implementen en las entidades públicas y de promover su reducción, ha reportado la disminución de trámites desde entonces. Para el período 2010-2014, por ejemplo, el ministerio reportó 114 simplificaciones, mientras que para el comprendido entre 2014-2018 afirmó que se simplificaron 232 procesos burocráticos. Sin embargo, estas mejoras no generaron los resultados esperados, tal y como muestran los índices citados anteriormente.

El primer plan de acción de Costa Rica incluyó varias iniciativas que pretendían agilizar trámites del Gobierno, pero además de que no contemplaron apropiadamente los valores de gobierno abierto, tampoco lograron la adopción deseada por parte de la ciudadanía. Esto hizo que su impacto en materia de mejora regulatoria y de apertura de Gobierno no fuera significativo, según los informes del Mecanismo de Revisión Independiente. Los compromisos incluyeron el uso de la plataforma “CrearEmpresa” en todos los municipios del país, y la implementación electrónica del registro sanitario de producto, a través de la plataforma *registrelo.go.cr* de noviembre de 2013, ampliar los servicios brindados por medio de las Ventanillas Electrónicas de Servicios (VES) y potenciar y fortalecer el Portal Ciudadano www.gob.go.cr, que pretendía funcionar como punto de acceso único, de los ciudadanos, a la información del sector público de Costa Rica, para el intercambio de información y la realización de trámites. Este portal dejó de existir poco después del cambio de Gobierno en el año 2014.

En el caso de “Regístrelo”, se pretendía disminuir significativamente el tiempo para la obtención de un permiso sanitario de funcionamiento, pero en realidad el plazo solo se redujo de cuatro a entre dos y tres meses. La plataforma “CrearEmpresa” eliminó la obligación de tramitar personalmente la constitución de sociedades, pero todos los demás actos, como la inscripción de propiedades muebles e inmuebles e hipotecas, aún deben efectuarse en el Registro Nacional. Además, esos trámites están sujetos a la discrecionalidad del funcionario registrador⁷.

Otro instrumento desarrollado por el MEIC para simplificar trámites es el Sistema de Control Previo (Sicopre)⁸. Se lanzó en mayo de 2016 y permite a los órganos públicos evaluar la pertinencia de regulaciones nuevas. Cuando una entidad considera que debe emitir un nuevo reglamento o reformar uno existente, envía al MEIC una propuesta que deberá someterse a consulta pública por diez días. Posteriormente el Ministerio cuenta con cinco días para emitir su criterio, que será vinculante para el Gobierno central pero no para las instituciones

descentralizadas, debido a su autonomía. Sin embargo, la Dirección de Mejora Regulatoria no tiene capacidad de dar seguimiento a los trámites –nuevos y viejos– ni a las reformas aprobadas. La cantidad de regulaciones es tan grande que se desconoce su número⁹.

Entre las iniciativas implementadas recientemente se incluye la emisión, en septiembre de 2018, de una directriz presidencial que impulsa el Plan de Mejora Regulatoria y simplificación de trámites, por parte del Gobierno. Sin embargo, el plan no está suficiente de acuerdo con el informe del Estado de la Nación 2019, que indica que la actual administración simplificó 155 trámites tras poco más de un año en ejercicio, una proporción que consideró pequeña con relación al universo de gestiones, requisitos y procedimientos existentes en las entidades públicas. Según el Catálogo Nacional de Trámites, este universo estaba compuesto por 1.201 diligencias en marzo de 2020, distribuidos en 167 de las 315 instituciones del aparato estatal¹⁰, y su tiempo promedio de resolución era de 25 días hábiles.

En el Vigésimosegundo Informe Estado de la Nación, se identificó que los avances en materia de mejora regulatoria y simplificación de trámites son limitados, y que en su mayoría no atienden las necesidades de las empresas y la población¹¹.

El compromiso pretende agregar el componente de participación ciudadana a las iniciativas actuales de mejora regulatoria, coordinadas desde la Dirección de Mejora Regulatoria del MEIC, encargada de implementar el compromiso. A través de la realización de talleres y usando metodologías de experiencia de usuario se pretende recopilar las opiniones y vivencias de quienes realizan los trámites públicos, para que la institución responsable de estos los tome en cuenta a la hora de evaluar la efectividad de las mejoras aplicadas, su pertinencia o necesidad de cambio. Este es el principal cambio que pretende generar el compromiso, al no existir previamente espacios de validación con quienes deben realizar los trámites. Esto podría marcar una diferencia importante en la efectividad de las medidas, ya que en muchos casos los cambios se han realizado en función de las posibilidades más accesibles de las instituciones, sin medir si la población meta obtuvo el beneficio esperado.

El Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública 2019-2022 se fijó como meta recibir retroalimentación de los usuarios sobre los seis trámites críticos que cada institución debe simplificar durante el periodo de implementación del compromiso. Para ello se abrirán foros electrónicos en el portal “Trámites Costa Rica”¹². Adicionalmente el plan contempla la divulgación de los resultados de los cambios aplicados a los procesos tras considerar los insumos ciudadanos, los cuales se medirían a través del Índice de Capacidad Regulatoria. Este índice existía antes del compromiso pero es poco conocido por la población. Además se generarán espacios para que las instituciones compartan buenas prácticas y casos de éxito.

El compromiso redactado al final del proceso de cocreación e incluido en el plan de acción dejó por fuera ciertas iniciativas relacionadas a las propuestas de algunas personas que participaron de la mesa de “Reactivación Económica”. Estas contemplaban incluir procesos municipales dentro de las metas de reducción de trámites, involucrar a las cámaras del sector privado en la implementación del compromiso y en ayudar a validar su cumplimiento, y que los resultados de la evaluación del índice y la opinión de los usuarios sobre los efectos de las iniciativas de reducción de trámites impactaran de alguna manera la asignación de recursos para las instituciones en el ejercicio presupuestario siguiente¹³.

Desde la perspectiva de algunos participantes en la construcción del compromiso¹⁴, al final se incluyeron las iniciativas que mejor se alineaban a las acciones que el Ministerio de Economía venía trabajando con anterioridad, lo que habría reducido el significativo impacto potencial que el compromiso pudo haber tenido.

El Gobierno procuró que ninguno de los compromisos planteados coincidiera con iniciativas que ya estuvieran trabajando las instituciones implementadoras. Este compromiso se planteó agregar el componente de participación y validación de las iniciativas de reducción de trámites, que no se contemplaba en su implementación y que resultará muy valioso para determinar la eficacia y el valor que agregarán las prácticas de gobierno abierto del Ministerio de Economía¹⁵.

Por estas acciones y las demás contempladas en el compromiso se considera que su implementación tiene un impacto potencial moderado.

¹ Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019, Programa Estado de la Nación, Capítulo 3 “Mirada a profundidad en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” <https://estadonacion.or.cr/informes/>

² Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2017, Programa Estado de la Nación, p. 146

³ <https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB04-FullReport.pdf>

⁴ <https://www.uccaep.or.cr/images/content/pulso-empresarial/2019/IVETN2019.pdf>

⁵ Contribución económica del sector construcción e impacto del exceso de trámites” Cámara Costarricense de la Construcción, José Eduardo Angulo, Academia de Centroamérica, Mayo 2018

<https://www.construccion.co.cr/Multimedia/Archivo/3931>

⁶ <http://www.tramites.go.cr/catalogotramites/>

⁷ https://estadonacion.or.cr/wp-content/uploads/2019/11/informe_estado_nacion_2019.pdf

⁸ [Comunicado oficial](#) sobre la implementación del SICOPRE, Gobierno de la República y Ministerio de Economía, Industria y Comercio, 20 de julio de 2016.

⁹ *Ibidem.*

¹⁰ Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019, Programa Estado de la Nación, Capítulo 3 “Mirada a profundidad en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” <https://estadonacion.or.cr/informes/>

¹¹ Informe de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible 2019, Programa Estado de la Nación, Capítulo 3 “Mirada a profundidad en Oportunidades, estabilidad y solvencia económicas” <https://estadonacion.or.cr/informes/>

¹² <https://tramitescr.meic.go.cr/>

¹³ Entrevista del investigador del IRM a Eunice Simon, de Costa Rica Íntegra y quien participó en el área temática de “reactivación económica”, de donde salió este compromiso, a lo largo del proceso de cocreación, 09 de abril de 2020

¹⁴ Coincidieron con esta impresión, en entrevistas separadas con el investigador del IRM, Eunice Simon y Marisol Solano, quienes participaron en la cocreación de este compromiso.

¹⁵ Entrevista del investigador del IRM a Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto, Ministerio de Comunicación, 19 de marzo de 2020.

7. Articulación en el cumplimiento de las líneas de acción de la estrategia Sembremos Seguridad con transparencia y rendición de cuentas

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“Fortalecer la articulación en torno a la estrategia integral de prevención de seguridad pública Sembremos Seguridad, para atender de forma más efectiva las problemáticas de seguridad ciudadana que afectan a cada cantón “

Hitos

- *Publicación en el sitio web del Ministerio de Seguridad Pública de información y datos en formatos abiertos y accesibles sobre los avances en la implementación de la estrategia Sembremos Seguridad y el cumplimiento de sus líneas de acción, desagregados territorialmente para cada cantón. Estos datos deberán actualizarse mensualmente.*
- *Seguimiento trimestral a las líneas de acción de cada cantón, mediante visitas de campo a los gobiernos locales, con el fin de verificar y evidenciar en el sitio el cumplimiento de las líneas de acción planteadas.*
- *El Ministerio de Seguridad Pública junto con las respectivas municipalidades, la sociedad civil organizada y las instituciones del Estado presentes en la zona, incorporará 30 nuevos cantones a la Estrategia Integral de Prevención para la Seguridad Pública Sembremos Seguridad.*
- *Informe de rendición de cuentas al final del periodo de implementación del compromiso que evidencie el cumplimiento en la ejecución de al menos 80% de las líneas de acción internas y externas de los cantones diagnosticados hasta el primer semestre del año 2020 (incluye los diagnósticos del 2017 hasta el periodo indicado), con la participación integral de los actores involucrados.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana
Impacto potencial:	Moderado

Análisis del compromiso

Los casos de violencia e inseguridad en Costa Rica mostraron un crecimiento constante entre los años 2015 y 2018. La cantidad de asaltos registrados por la sección de estadísticas de la página web del Organismo de Investigación Judicial, del Poder Judicial¹, al principio de ese

período fue de algo más de 15.000 asaltos. Alcanzó los 17.000 en 2016 y superó los 19.000 en 2018. El comportamiento de los homicidios a nivel nacional fue similar, pues pasaron de 477 en 2014 a más de 600 en 2017. Bajaron a 585 en 2018² año en que el número de denuncias por asalto creció un 10% y la tasa de homicidios dolosos por cada 100.000 habitantes aumentó de 9,9% a 12%, según el Órgano Judicial. Las principales causas se atribuyen al crecimiento de la actividad del narcotráfico y la proliferación de bandas delictivas organizadas³. Para 2019 tanto la cantidad de asaltos como de homicidios (18.300) bajaron con respecto al año 2018 (563), sin embargo, persisten condiciones que fomentan una percepción de violencia e inseguridad entre la población.

La iniciativa Sembremos Seguridad es una estrategia implementada por el Ministerio de Seguridad Pública (MSP) desde el año 2017, como evolución del llamado Análisis Integral de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁴, que busca determinar los delitos y factores sociales que más afectan a los ciudadanos en cada uno de los 82 cantones del país, según la percepción de las personas y las estadísticas registradas. El fin es usar esta información para determinar las acciones de coordinación y cooperación entre Gobiernos locales, instituciones y participación ciudadana que más efectivamente ayudarían a abordarlos y, en consecuencia, mayor impacto tendrían en la seguridad de la población cantonal⁵. El programa cuenta con el apoyo de la Embajada de los Estados Unidos y la asesoría de la Policía Nacional de Colombia.

Entre agosto de 2018 y julio de 2019 se realizaron, como parte de esta estrategia, cerca de 5.000 encuestas y 3.500 entrevistas en 28 de los 82 cantones que conforman el territorio costarricense. El resultado de la información recolectada permitió identificar 970 factores de riesgo, los cuales serán atendidos mediante 362 líneas de trabajo articuladas con 48 instituciones del Gobierno central y entidades privadas bajo los principios de priorización y focalización. El plan de acción indica que esas líneas de acción se habían cumplido en un 63%.

El compromiso busca publicar mensualmente información en el sitio web del MSP sobre el progreso en el cumplimiento de estas líneas de acción en cada uno de los cantones y facilitar la coordinación entre los ciudadanos y las entidades públicas que participen en su implementación. La iniciativa incluye visitas de campo cada trimestre a los Gobiernos locales para verificar el cumplimiento de las acciones planteadas y un informe que dé cuenta del progreso logrado en la meta de completar al menos el 80% de las líneas de acción internas y externas de los cantones diagnosticados hasta el primer semestre del año 2020.

La mesa de trabajo del área temática de “Seguridad” propuso esta iniciativa. Las personas que participaron en la consulta en línea para priorizar los principales problemas a atacar escogieron como los más importantes el aumento del crimen organizado y de las pandillas, la impunidad, la débil legislación para atacar la delincuencia común y la falta de programas de prevención desde la niñez. En el taller de definición de problemas se escogió la necesidad de un abordaje integral de la prevención de la criminalidad como problemática que el compromiso debe abordar. Para atenderla, los participantes definieron en el taller de soluciones que las propuestas serían articular las capacidades institucionales del sector público y privado para la intervención de problemáticas específicas de seguridad e incentivar la prevención de delitos desde la niñez y en todas sus demás etapas hasta adultos, a través de la educación.

El compromiso es uno de los que más claramente muestra la relación lógica entre los problemas priorizados, la problemática definida, la solución propuesta y el compromiso redactado dentro de este plan de acción. Como producto de seguir adecuadamente la metodología, se obtuvo una iniciativa más concreta con metas definidas y puntos de control claros. La iniciativa de “Sembremos Seguridad” pretende ayudar a solucionar varios de los problemas señalados durante las consultas públicas del proceso de cocreación y, al procurar coordinar iniciativas de varios sectores de la población e instituciones, también atiende la problemática priorizada y las soluciones propuestas en la mesa temática, que además afectan a un amplio sector de la población nacional. Por estas razones su impacto potencial es calificado como moderado.

Como se ha explicado, la estrategia “Sembremos Seguridad” no es nueva y ya incluía el componente de participación al involucrar a la población cantonal en los procesos de priorización de acciones en favor de la seguridad ciudadana. El aporte del compromiso radicará en recopilar la información sobre el avance en la ejecución de las líneas de acción de todos los cantones y publicarla en el portal del Ministerio de Seguridad Pública⁶. Esto ayudará a medir los resultados de la estrategia y a que los ciudadanos que participen en ella llamen a rendir cuentas a las instituciones responsables de implementarla. De esta forma se completa la integración de prácticas de gobierno abierto en las diferentes etapas del desarrollo de la política pública: participación durante su diseño e implementación, y publicación de información y participación tras su desarrollo y puesta en marcha.

Resultaría valioso agregar un mecanismo de rendición de cuentas tras la implementación de la iniciativa y no asumir que se dará con solo publicar la información de cumplimiento descrita en el texto del compromiso.

La forma en que se redactó el compromiso no es tan específica al indicar qué acciones se tomarán para mejorar la articulación entre las instituciones que trabajan en “Sembremos Seguridad”. En lo que sí es específico es en la meta de transparentar el estado de avance de las acciones por cantón en formato abierto y en lograr que el progreso de estas alcance el 80% en todos los cantones diagnosticados.

El fin de la información a publicar será impulsar el cumplimiento de las metas regionales de los equipos que conforman este programa de seguridad, por lo que la visualización de la plataforma de divulgación y la información e indicadores usados deberán diseñarse de manera que ayuden a conseguir esta meta y permitan entender cuan exitoso ha sido cada cantón.

¹ <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/estadisticasoij/>

² <https://sitiooij.poder-judicial.go.cr/index.php/apertura/transparencia/estadisticas-policiales>

³ [Reporte de Situación Costa Rica 2018](#), Organismo de Investigación Judicial, Unidad de Análisis Criminal 2019

⁴ https://www.seguridadpublica.go.cr/ministerio/sembremos_seg/index.aspx

⁵ Decreto Ejecutivo N° 41242-SP publicado en La Gaceta el martes 4 de setiembre del 2018

⁶ Entrevista del investigador del IRM con Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto, Ministerio de Comunicación, 19 de marzo de 2020

8. Desarrollo del Sistema Observatorio Judicial para monitoreo y fiscalización de la gestión judicial

Texto del compromiso tal y como aparece en el plan de acción.

Objetivo principal

“Desarrollar un Observatorio Judicial que permita la consulta y facilite la fiscalización de la gestión institucional, con énfasis en la mora judicial, por parte de la persona ciudadana, a través de datos preferiblemente en formato abierto, integrados con el Sistema Georreferencial que posee el Poder Judicial sobre el ámbito administrativo y jurisdiccional.”

Hitos

- *Desarrollo del Observatorio Judicial (creación de la solución tecnológica, inclusión de la información y portabilidad de la información del sistema georreferencial al Observatorio).*
- *Puesta en marcha del Observatorio Judicial.*
- *Co-creación y puesta en marcha de una estrategia de divulgación y promoción de la plataforma digital del Observatorio.*
- *Realización de grupos focales para recibir retroalimentación sobre los aspectos que se consideran que pueden ser mejorados y las necesidades de información existentes, y apertura de espacios de consulta para que las poblaciones interesadas en la gestión judicial puedan brindar seguimiento y control de los procesos judiciales, a fin de que emitan recomendaciones y propuestas de mejora.*
- *Análisis, sistematización y valoración de las recomendaciones ciudadanas, así como su viabilidad para ser implementadas.*
- *Implementación de las recomendaciones.*

Nota editorial: Para leer el texto completo de este compromiso, consulte el plan de acción de Costa Rica en el siguiente enlace: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/01/Costa-Rica_Action-Plan_2019-2021.pdf

Evaluación del informe de diseño de IRM	
Verificable:	Sí
Relevante:	Acceso a la información, participación ciudadana, rendición de cuentas
Impacto potencial:	Transformador

Análisis del compromiso

El Poder Judicial es el otro poder de la República que, además del Ejecutivo, ha participado en todos los planes de acción de Costa Rica. Desde el segundo plan lo hace con sus propios compromisos, primero con una estrategia de divulgación de la Política de Participación del Poder Judicial y luego, en el tercer plan de acción, con la cocreación de la Política de Justicia Abierta. Esta vez lo hace con una iniciativa que proviene directamente de la sociedad civil, pues

fueron los mismos usuarios del Poder Judicial quienes propusieron el compromiso que finalmente se incluyó en el plan de acción.

Este compromiso pretende medir la eficiencia de la gestión de este órgano en procesos que sus usuarios realizan todos los días y en importantes cantidades, y que suelen relacionarse a aspectos que tienen un significativo impacto en la calidad de vida de las personas, como aquellos relacionados a la administración de justicia, pensiones alimentarias, protección o seguridad. Esto aumenta las posibilidades de que su implementación genere un gran beneficio y que sea percibido directamente por un amplio segmento de la ciudadanía, lo que contribuye a que su impacto potencial sea transformador.

De acuerdo con la información del Poder Judicial, los expedientes por antigüedad en proceso y en ejecución superaban los 25.000 a noviembre de 2019. Además, el promedio mensual de ingreso de casos es de casi 90.000 mientras que el de resolución es de 83.000 casos, por lo que cada mes el número de los pendientes de resolución aumenta en casi 7.000 casos.

Los intentos por resolver el problema datan al menos del año 2014, cuando la Corte Plena estableció el "Protocolo de rediseño de procesos en circuitos, oficinas o despachos judiciales". Sin embargo, aún no se ha resuelto la situación, pues durante el año 2019 la demanda de resolución de casos excedió significativamente la capacidad del recurso humano para darles trámite. El plan de acción explica que el número de expedientes judiciales que ingresa anualmente creció más de un 6% desde 2015, y actualmente la disponibilidad de jueces, fiscales, defensores e investigadores no alcanza para satisfacer la demanda de servicios.

El proyecto del observatorio ciudadano planteado en este compromiso pretende cambiar esa realidad y lograr, con la colaboración del Poder Judicial, generar la infraestructura pendiente para poder darle trazabilidad a los casos y producir la visualización de estadísticas que permita medir la mora judicial por circuito, materia y oficina judicial.

El observatorio se dedicaría a medir el desempeño de los despachos judiciales, generar datos que informen la discusión en los espacios participativos que también generaría el compromiso, como grupos focales, de donde se espera que salgan propuestas para mejorar la eficiencia del servicio ofrecido y reducir la mora judicial.

Estos grupos focales también se usarían como espacios para rendir cuentas, pues el compromiso indica que se sistematizarán y analizarán los comentarios recibidos en ellos, para que luego se validen e implementen. Este aspecto le da a la iniciativa la posibilidad de generar acciones a partir de los insumos ciudadanos, algo que no se muestra tan claro en el resto de compromisos del plan de acción. La Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) se encargaría de darle seguimiento a la retroalimentación recibida, la cual se trasladaría al equipo interno implementador para analizar los cambios técnicamente viable. Igualmente, se comunicaría el trámite dado a las diferentes sugerencias.

El Observatorio Judicial busca generar datos de manera consistente. Este es otro aspecto que aumenta la ambición del compromiso, pues los motivos por los que aún no está sistematizada la información que busca generar incluyen retos significativos como la falta de procesos, programas informáticos inadecuados y problemas de comportamiento humano. Atender tales situaciones será parte de la implementación, pues resulta indispensable para que el Observatorio cuente con la información necesaria para realizar su labor fiscalizadora en el monitoreo de la eficiencia de despachos y de la mora judicial por distrito.

La idea del compromiso es desarrollar una plataforma que ofrezca estadísticas e indicadores sobre la cantidad de procesos judiciales existentes por despacho judicial, que tras cruzarse con el número de personas funcionarias trabajando en cada despacho judicial, permita generar estadísticas sobre la cantidad de casos que estos resuelven en períodos de tiempo determinados. El objetivo final es ofrecer a los usuarios e implicados en procesos judiciales la información sobre el trámite de sus casos distribuida por circuito judicial. Para el año 2020 esta

información no era de fácil acceso para el público usuario, y obtenerla implicaba un proceso largo y engorroso.

Existen diferencias de productividad importantes entre los territorios que componen los diferentes circuitos judiciales en que se divide el país, con variaciones superiores al 100% entre las sedes de mayor y las de menor productividad, según señaló el II Informe del Estado de la Justicia¹. Esta investigación intentó medir la capacidad del Poder Judicial para impartir lo que calificó como una “justicia pronta”, pero no fue posible debido a los vacíos de información y la deficiente calidad de sus bases de datos. “La principal conclusión del esfuerzo realizado es que, hoy por hoy, el Poder Judicial carece de un sistema de información que permita generar, en tiempo real, reportes pormenorizados para medir y evaluar su desempeño, más allá de indicadores agregados y generales para el conjunto de la institución”², señala la investigación.

Por otro lado, el compromiso ayudará a generar y divulgar información no existente hasta ahora que facilitará llamar a rendir cuentas al órgano Judicial. Este poder recibe un 4,5% del presupuesto nacional³ y en años recientes ha generado un debate⁴ en la sociedad costarricense sobre algunos beneficios⁵ e incentivos monetarios que tienen sus funcionarios y que no poseen quienes trabajan para otros poderes del Estado⁶.

Además el compromiso aprovechará el Sistema Georreferencial de Información con que cuenta el Poder Judicial para generar mayor transparencia. Este recopila datos sobre la competencia territorial de los despachos jurisdiccionales, sus presupuestos, información de contacto de las oficinas y personal judicial, listas de activos de las oficinas y el balance general estadístico, entre otros. Actualmente no existe una interfaz gráfica que permita visualizar esta información. El objetivo es desarrollar esas visualizaciones e incorporarlas, junto con indicadores de gestión, a la plataforma del observatorio. Por todas estas razones su implementación podría tener un impacto transformador.

El Poder Judicial se incorporó al proceso de cocreación durante la consulta en línea para priorizar los cinco problemas propuestos por la CONAMAJ. Los dos priorizados fueron el retraso en la solución de casos judiciales y la poca sensibilización del personal judicial y atención deficiente hacia la persona usuaria.

Durante el Taller nacional de priorización de problemas, celebrado el 05 de octubre de 2019, los miembros de la mesa temática del Poder Judicial decidieron definir como problema el retraso en la solución de casos judiciales (mora judicial). Posteriormente, tras la consulta en línea sobre posibles soluciones a este problema, la mesa de esta área temática definió como solución final la fiscalización ciudadana de los programas del Poder Judicial (Observatorio ciudadano), que luego el grupo de trabajo de redacción de compromisos tradujo como la construcción de un observatorio ciudadano.

Ángela García, quien participó por parte de la sociedad civil en el proceso de construcción del compromiso, consideró que los insumos generados se consideraron a medias, pues la iniciativa del observatorio ya se venía planteando desde el Poder Judicial con el grupo de organizaciones civiles con que trabaja⁷. Desde la perspectiva de Evelyn Villareal, coordinadora de la investigación del Estado de la Justicia⁸, el reto es enorme, porque la información en ocasiones no se recoge correctamente o no se captura del todo, pero sería muy beneficioso que a partir de los datos se pudiera conocer, por ejemplo, cuánto tarda en promedio tramitar un caso en el Juzgado de Pensiones Alimentarias de Pavas. En este aspecto radica el impacto potencial transformador del compromiso, en la posibilidad de generar esta información y ponerla a disposición del público, más que en la modificación del observatorio existente hoy en día.

La creación de observatorios ciudadanos suele presentar enormes retos de organización y financiamiento para la sociedad civil en el contexto costarricense, que afectan su consolidación y sostenibilidad en el tiempo. La experiencia del Poder Judicial en la coordinación de las organizaciones de la sociedad civil y su liderazgo y apoyo logístico para el trabajo que estas puedan desarrollar será clave para implementar con éxito la iniciativa. Finalmente, contribuirá al impacto que logre el observatorio el definir entregables concretos que pueda publicar

periódicamente, que se ganen la confianza de la población y a partir de los cuales se puedan tomar acciones que contribuyan a mejorar la gestión del Poder Judicial.

¹ II Informe [Estado de la Justicia](#), Programa Estado de la Nación, 2017

² *Ibídem*

³ Ley del [Presupuesto Nacional](#) 2020

⁴ “[Poder Judicial finalmente sí se someterá a Reforma Fiscal](#)”, La República, 02 de marzo de 2020

⁵ “[Poder Judicial tiene los jubilados con las pensiones más altas de Costa Rica](#)”, La Nación, 15 de abril de 2018

⁶ “[Empleados judiciales reciben en promedio ₡1 millón mensual solo en incentivos](#)”, La Nación. 18 de junio de 2018

⁷ Entrevista del investigador del IRM, 14 de abril de 2020

⁸ Entrevista del investigador del IRM, 30 de marzo de 2020

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el fin de ofrecer recomendaciones para el siguiente plan de acción y orientar 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 y 2) una evaluación de la medida en la que el Gobierno respondió a las recomendaciones anteriores.

5.1 Cinco recomendaciones clave del IRM

Nuevamente Costa Rica consiguió mejorar la calidad de su proceso de cocreación, no porque los anteriores estuvieran mal sino porque cada vez más se alcanza a más sectores de la población con procesos más inclusivos y de mayor participación, que generan más insumos para ser tomados en cuenta y de una mejor calidad con respecto a los procesos anteriores. En esta ocasión marcó una diferencia el acceso logrado por ACCESA a los fondos del fideicomiso facilitado por el Banco Mundial y la Alianza para el Gobierno Abierto.

Recomendaciones para el desarrollo del siguiente plan de acción	
1	Refinar la metodología de selección de compromisos para mejorar la similitud entre las propuestas de compromiso hechas por la sociedad civil y los compromisos que finalmente se redactan y son incluidos por el Gobierno en el plan de acción.
2	Aprovechar mejor el impulso de los procesos de cocreación y lograr una continuidad entre la participación del público en estos y en los procesos de implementación del plan de acción, a través del empoderamiento de la CNGA y las OSC que no forman parte de esta.

Se recomienda resolver la desconexión que existe entre los insumos que aportan y priorizan quienes participan del proceso de cocreación y los compromisos que finalmente se incluyen en el plan de acción. Este desajuste es en parte causado por una metodología que relega la redacción del compromiso a un foro con mayor participación del Gobierno y las instituciones implementadoras que de la sociedad civil, en el que se toman las propuestas provenientes del proceso de construcción como insumos para construir el compromiso y no como lo que se desea que sea el compromiso en sí. Esto genera en las OSC la percepción de que se recolectan insumos no para usarlos sino para validar las propuestas de compromisos predefinidas por el Gobierno. La redacción no es solamente una etapa más del proceso, sino una gran parte de la construcción de los compromisos, define qué se hará y qué no. Sería más conveniente que estos se redacten dentro de las mesa de trabajo, con una representación equitativa de todos los sectores, ojalá incluyendo a las OSC que han estado comprometidas a lo largo del proceso y dispuestas a continuar trabajando durante la implementación. Ellas deben sostener un diálogo directo con las contrapartes implementadoras sobre lo deseable y posible sin que ninguna tenga la ventaja de tomar la decisión última en solitario. Si al final del proceso se hace necesario cambiar lo propuesto en la mesa de trabajo, deberá explicarse a las partes la justificación y razonabilidad del cambio.

De igual forma, se debería de tener en cuenta que el éxito de un plan de acción depende no solo de su diseño sino también en su implementación. Parecieran mundos aparte al comparar los datos de participación e involucramiento de organizaciones civiles entre ambas etapas. Se recomienda encontrar la forma de trasladar el impulso que dan los procesos de cocreación a la implementación de los planes. La discontinuidad que existe hoy en día hace que quienes toman parte en construir compromisos se vean

desvinculados de su implementación, no vean la concreción de los objetivos que buscaron y en consecuencia abandonen su trabajo en procesos posteriores de gobierno abierto. Esto se podría lograr por medio del empoderamiento de la CNGA para que tome un rol más activo asegurándose de que se implementen los compromisos exitosamente. Similarmente, desde la perspectiva de la sociedad civil que no forma parte de la CNGA, actualmente la agenda de gobierno abierto se trabaja dos veces al año, más que de forma continua. Para cambiarlo debe extrapolarse la responsabilidad asumida por las OSC en la cocreación a los procesos de implementación y lograr una continuidad entre ambas fases, eliminando los meses de inactividad que suele haber entre cada una desde la perspectiva de la sociedad civil. La continuidad del boletín de gobierno abierto creado podría ayudar en este objetivo.

Recomendaciones sobre el diseño del siguiente plan de acción	
1	Incluir indicadores para medir el cumplimiento de los compromisos.
2	Fortalecer los compromisos por medio de, primero, una identificación clara de la problemática que pretenden atender y, segundo, una articulación específica de actividades que atiendan la problemática.
3	Implementar estrategias para crear y administrar el conocimiento institucional de gobierno abierto en el país a través de los años.

El plan de acción se beneficiaría de incluir indicadores que permitan validar si se alcanzaron los resultados esperados de la implementación del compromiso en la población a la que se pretende beneficiar. Podrían incluir los criterios de éxito, cuál es su valor esperado y para cuándo se esperan obtener. Estos son elementos básicos e indispensables para obtener una idea más precisa sobre si la iniciativa es la indicada, si debería dársele continuidad o si más bien conviene cambiar el plan e invertir los recursos en otra iniciativa de mayor impacto.

Por otro lado, existe una oportunidad para aumentar la ambición de los compromisos, diseñándolos con la solución como horizonte. Los compromisos todavía tienden a enfocarse en el instrumento que se pretende desarrollar más que en el problema por atender. La metodología de cocreación, con una consulta sobre problemáticas a abordar y un taller para la definición y priorización de problemas, ayudó a enfocar los insumos aportados en el proceso y las propuestas de solución en la situación que se quería apoyar a través de acciones de política pública. Sin embargo, este enfoque se perdió a la hora de redactar varios de los compromisos, que proponen desarrollar plataformas o crear espacios de participación antes que atender necesidades del público meta. Esta diferencia es importante porque es la que distingue el enfoque de gobierno abierto como fin, en vez de como medio, para la solución de problemas.

Por ejemplo: el primer compromiso plantea generar transparencia y rendición de cuentas creando una plataforma que publique datos relacionados a las Juntas de Educación, pero ¿para qué se desea publicar esta información? Más allá del valor propio de mejorar la disponibilidad de información, ¿qué se busca lograr en cuanto a la atención del problema definido al subir la información señalada al portal del Ministerio de Educación? Las respuestas a estas preguntas no están explícitas en los objetivos del compromiso y lo que podría concluirse tras su lectura es que el problema es la poca disponibilidad de información sobre las Juntas. Si la población meta del compromiso son las Juntas de Educación, ¿cuál es el problema a abordar desde la perspectiva de ellos?, ¿soluciona esta propuesta los problemas priorizados durante la consulta y el taller de priorización? Si

el objetivo es ayudar a las Juntas a lograr sus metas, ¿cómo se les va a ayudar? Una alternativa sería que, si lo que se desea es mejorar su efectividad en la ejecución del presupuesto que administran para alcanzar las metas, los esfuerzos del compromiso se orienten a identificar las áreas donde más capacitación se requiere, para posteriormente generar las capacidades necesarias para el alcance de las metas. El índice por desarrollar sería el medio para cuantificar en qué medida se lograron los objetivos y la plataforma de datos la manera de dar a conocer los resultados. Conseguir esta aproximación requiere de una orientación adecuada por parte de los facilitadores de las mesas de trabajo y un acompañamiento a lo largo del proceso que ayude a mantener la orientación de las propuestas hacia los fines buscados. También necesita un conocimiento profundo del contexto de la problemática tratada o, mejor aún, la participación de la población meta del compromiso en su proceso de construcción.

Finalmente, hace falta una estrategia de consolidación y administración del conocimiento generado, tras cuatro planes de acción publicados, que informe los próximos procesos de cocreación y el contenido de los planes de acción. Sería valioso que los próximos planes consideren los compromisos incluidos anteriormente para valorar las lecciones aprendidas, qué funcionó mejor y cuáles iniciativas podrían retomarse para profundizar su impacto, aprovechar el trabajo realizado y los recursos invertidos en iniciativas implementadas. Un primer paso hacia este objetivo ha sido consolidar todos los planes de acción y los informes del Mecanismo de Revisión Independiente en el portal nacional de gobierno abierto, pero este corre el riesgo de perderse cuando cambie el Gobierno.

Tres compromisos para los que valdría la pena retomar el seguimiento y publicar los avances logrados son el cumplimiento de la normativa generada en el segundo plan de acción sobre publicación proactiva de información y tiempo de respuesta a solicitudes, el avance e impacto de la implementación de la iniciativa CoST y la implementación de estándares de contrataciones abiertas en el sistema de compras públicas del Gobierno de Costa Rica.

Resulta indispensable que la CNGA encuentre la forma de documentar el conocimiento y almacenarlo, a través de informes sobre experiencias y consolidación de mejores prácticas en los procesos nacionales, su almacenamiento en repositorios de acceso público y cuyo hospedaje en la nube pueda trasladarse a la sociedad civil durante las transiciones de Gobierno, de manera que no se pierda, como ha pasado con procesos anteriores. Esto requiere una estrategia de administración del conocimiento generado y el proceso para construir el cuarto plan de acción levantó la barra en este aspecto, por lo que debería servir de parámetro para ciclos posteriores.

5.2 Respuesta a las recomendaciones anteriores del IRM

Recomendaciones clave del IRM para el plan de acción anterior		¿Se incorporó en el proceso de OGP?
1	Elevar el nivel de influencia del público en el proceso de elaboración del plan de acción y dedicar más tiempo a planificar con más detalle 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	X
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.	X
5	Medir el éxito de los compromisos y su cumplimiento en función del progreso en la problemática que se busca resolver y no de las actividades implementadas	X

El Gobierno atendió parcialmente las recomendaciones ofrecidas en el Informe de Diseño correspondiente al proceso plan de acción 2017-2019. El cambio de Gobierno tras las elecciones de 2018 y de ministro responsable de la agenda de gobierno abierto a principios de 2019, no contó con procesos de transición que facilitaran compartir toda la información recolectada sobre la participación de organizaciones de la sociedad civil de unos encargados a otros, por lo que se perdió el contacto con muchos de los involucrados en planes de acción anteriores y se debió construir de nuevo la base de contactos. La CNGA, por su parte, tampoco dio cuenta de acciones específicas para dar seguimiento a las OSC y la creación de espacios de interacción entre estas y las instituciones implementadoras del plan de acción. El plan de acción no hace referencia a la periodicidad y espacios en que estas trabajarán con las organizaciones contraparte – solo tres compromisos incluyeron organizaciones contraparte- y pocos compromisos del nuevo plan de acción incluyeron indicadores de éxito específicos, a pesar del esfuerzo de crearlos durante la cocreación.

A excepción del 7 y 8, los compromisos no cuentan con indicadores claros que permitan saber en qué medida ayudarán a resolver la problemática definida tras su implementación. Con lo que cumplió el nuevo proceso fue con aumentar el ámbito de impacto de los compromisos, que son de alcance nacional, y el nivel de influencia que tuvo el público en todo el proceso, que a pesar de que todavía debe mejorar e influir más directamente en la redacción de los compromisos, mejoró con respecto a los procesos anteriores al involucrar a más personas y organizaciones, y llevar sus propuestas directamente a las instituciones encargadas de implementarlas.

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM se elaboran en colaboración con investigadores de cada país miembro de OGP y pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que se aplicaron los estándares más altos de investigación, así como los análisis adecuados.

Los análisis sobre los avances en los planes de acción de OGP son producto de una serie de entrevistas, investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación por parte de actores no gubernamentales. El informe del IRM se diseña a partir de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Costa Rica¹, el sitio web de gobierno abierto (<https://www.gobiernoabierto.go.cr/>), los resultados del informe de autoevaluación del IRM y otras evaluaciones del proceso y los avances publicados por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas a una serie de actores para asegurar que los eventos se reflejen correctamente en el informe. Debido a limitaciones de recursos y de tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todas las partes interesadas ni visitar los sitios de implementación. En algunos casos, es necesario mantener la anonimidad de los entrevistados y el IRM se reserva el derecho de eliminar cualquier información que pudiera identificara estos participantes. Debido a limitaciones

asociadas a la metodología, el IRM invita a actores a comentar el informe durante el periodo de prepublicación de los informes.

Todos los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye una revisión interna por parte del personal del IRM y el Panel de Expertos Internacionales (IEP, por sus siglas en inglés), así como una revisión externa en la que el gobierno y la sociedad civil son invitados a enviar sus comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

Este proceso de revisión, incluyendo la incorporación de comentarios, se describe con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos².

Entrevistas y aportes de los actores

Para realizar este informe el investigador del IRM conversó con participantes de las diferentes mesas temáticas de donde salieron los compromisos que componen el plan de acción de Costa Rica 2019-2021 en las diferentes etapas del proceso de cocreación, con miembros de organizaciones de la sociedad civil que componen la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, que diseñaron la metodología de construcción del plan y la implementaron y con la coordinadora del equipo que trabaja en los procesos nacionales de la Alianza del Gobierno Abierto por parte del Gobierno.

En total se recolectaron las impresiones de 14 personas y se analizó toda la documentación disponible sobre el proceso de cocreación, que incluyó los informes de cada etapa, los comentarios recibidos durante los periodos de consultas, el reporte final del proceso con las valoraciones de la organización que lo implementó, las actas de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto y las comunicaciones distribuidas a través de redes sociales o correo electrónico.

El detalle de quienes realizaron aportes para elaborar este informe se muestra a continuación

- Geannina Sojo, Ministerio de Educación, Gobierno de Costa Rica
- María Fernanda Avendaño, ACCESA
- Manfred Vargas, ACCESSA
- Susana Soto, Abriendo Datos
- Ignacio Alfaro, Abriendo Datos
- Andrés Araya, Costa Rica Íntegra
- Evelyn Villareal, Costa Rica Íntegra
- Eunice Simon, Costa Rica Íntegra
- Ángela García, Círculos de Paz
- Juan Pablo Rodríguez, ciudadano que participó en la mesa de Seguridad
- Manuel Castrillo, Proyecto Camino Verde
- Rodrigo Hernandez, Fundación Laberinto
- Temístocles Guerra, Asociación de Desarrollo Sostenible LGTBIQ Costa Rica
- Yanine Lara, Asociación de Desarrollo Integral de Guacalillo de Bajamar, Puntarenas

El período de investigación coincidió con las medidas de distanciamiento social aplicadas por el Gobierno nacional a raíz de la pandemia causada por la *COVID-19*, lo que descartó la posibilidad de realizar foros presenciales, dificultó la disponibilidad de algunas personas de la sociedad civil y requirió el foco de atención por parte del Gobierno. Esto provocó que las respuestas a las consultas tardaran más de lo usual y que todas las entrevistas se realizaran de manera virtual.

Acerca del Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) es un instrumento a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances de los países y entidades de OGP. El Panel de Expertos Internacionales (IEP, por sus siglas en inglés) supervisa el control de calidad de todos los informes. El IEP está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación en ciencias sociales.

Actualmente, los miembros del Panel de Expertos Internacionales son:

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

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes a través del proceso del IRM en coordinación con los investigadores. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede dirigirse a irm@opengovpartnership.org

¹ <https://gobiernoabierto.go.cr/estado-abierto/iv-plan-de-accion/>

² Manual de procedimientos del IRM, V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>.

Anexo I. Indicadores de los compromisos

Todos los miembros de OGP desarrollan planes de acción en los que incluyen compromisos concretos a implementar en el transcurso de dos años. Los Gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo las iniciativas en curso que se relacionan con el gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas que ya estén en ejecución.

Los compromisos deben ser apropiados al contexto local y a los retos de cada país. Además, los compromisos de OGP deberán ser relevantes frente a los valores planteados en los Artículos de Gobernanza y en la Declaración de Gobierno Abierto que todos los miembros de OGP firmaron¹. Para consultar los indicadores y la metodología utilizada en el proceso de investigación, revise el Manual de Procedimientos del IRM². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave que el IRM evalúa:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos planteados y las acciones propuestas carecen de la claridad y especificidad suficientes para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en un proceso de evaluación posterior?
 - Es suficientemente específico para ser verificado: Como está redactado el compromiso, ¿los objetivos planteados y las acciones planteadas tienen la suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser evaluado a través de un proceso de evaluación posterior?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. Analizando cuidadosamente el compromiso como está redactado en el plan de acción, las preguntas orientadoras que determinarán la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El Gobierno publicará información en mayor cantidad o de mejor calidad?
 - Participación cívica: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que el público tiene de influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno creará o mejorará las oportunidades que tiene el público de exigir que los funcionarios respondan por sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se utilizarán iniciativas de innovación tecnológica en combinación con los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el impacto potencial que tendría el compromiso de ser completamente implementado. Con base en el texto del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental
 - Definir el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción
 - Evaluar la medida en la que el compromiso, de ser implementado, mejoraría la capacidad del gobierno de abordar el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso y se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.
- **¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?** El objetivo de esta variable es ir más allá de medir los resultados y productos entregables para evaluar en qué medida, en áreas relevantes a los valores de OGP, el Gobierno ha cambiado como resultado de la

implementación del compromiso. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el Informe de implementación del IRM.

¿Compromisos orientados a resultados?

Los compromisos orientados a resultados tienen un mayor potencial de ser ambiciosos y de ser implementados. Estos compromisos claramente describen lo siguiente:

1. **Problema:** Identifica la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, en lugar de describir un problema administrativo o una herramienta (por ejemplo, “la mala asignación de fondos es” es un contexto más importante que “la falta de un sitio web”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del ciclo del plan de acción (por ejemplo: “el 26% de las demandas de corrupción judicial no se procesan adecuadamente.”)?
3. **Cambio:** En lugar de definir resultados intermedios, definir el cambio de comportamiento que se espera obtener como resultado de la implementación del compromiso (por ejemplo: “duplicar las tasas de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más robusto que: “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

A continuación presentamos una explicación de la calificación de “compromiso estelar” (★), por ser de especial interés a los lectores y de gran utilidad para promover buenas prácticas entre los países y entidades miembros de OGP. Para ser estelar, un compromiso debe cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: En su diseño, el compromiso debe ser **verificable, relevante** a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- El Gobierno debe realizar avances significativos en este compromiso durante el periodo de implementación del plan de acción, con una calificación de nivel de implementación **sustancial o completo**.

Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el *Informe de implementación del IRM*.

¹ Artículos de Gobernanza de Open Government Partnership: 17 de junio de 2019. <https://www.opengovpartnership.org/articles-of-governance/> .

² “Manual de procedimientos del IRM,” OGP, <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>