

Capítulo 6

Políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica

En el Capítulo 6 se presentan políticas e iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica. Se proporciona un análisis detallado del marco legal del país que establece las bases para un gobierno abierto, transparente y participativo; asimismo, se ofrecen recomendaciones concretas para reforzar este marco, incluida la elaboración de una ley de acceso a la información. Se hace hincapié en la importancia de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y la Secretaría Técnica de Gobierno Digital para la agenda de gobierno abierto del país, a la vez que se apunta al óptimo aprovechamiento del valor agregado de los datos abiertos de gobierno por medio del portal centralizado de datos abiertos y la organización de hackathons.

Los datos estadísticos para Israel son suministrados por y bajo la responsabilidad de las autoridades israelíes competentes. El uso de estos datos por la OCDE es sin perjuicio del estatuto de los Altos del Golán, Jerusalén Este y los asentamientos israelíes en Cisjordania bajo los términos del derecho internacional.

Introducción

La República de Costa Rica tiene una población de 4 301 712 habitantes (INEC, 2014) en una superficie de 51 100 km². Su organización territorial comprende siete provincias, 81 cantones (municipios) y 464 distritos. Costa Rica se considera una de las democracias más antiguas y consolidadas de América Latina. Tiene una tasa de alfabetización de adultos de 96.3% (UNICEF, 2014) y una esperanza de vida al nacer de 79.4 años (ocupando el sitio 31 en el mundo).

Con un PIB per cápita de USD 9 402 (CEPAL, 2014), se clasifica en el sitio 54 en el Índice de Desempeño Ambiental (2014) (EPI, 2014) y en el 62 en el Informe sobre Desarrollo Humano 2013 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2013). Según el Índice de Facilidad para Hacer Negocios 2014, ocupa el lugar 102 entre 189 países evaluados.

En el Índice de Desarrollo de Gobierno Electrónico 2014 de las Naciones Unidas, Costa Rica se clasifica en la posición 54 y primera en América Central (Naciones Unidas, 2012). En el Subíndice de Participación Electrónica, el país se encuentra en el sitio 14 (ibíd.)

El Informe Global sobre Tecnología de la Información del Foro Económico Mundial sitúa a Costa Rica en el sitio 53 y, junto con Panamá (46), el país se considera también como el líder en la puesta en marcha de tecnologías de la información en América Central. En el informe más reciente de Transparencia Internacional, Costa Rica es uno de los países con la percepción de corrupción más baja (49 entre 177 países en el ámbito global).

De acuerdo con la sección sobre propiedad y uso de tecnologías de la información y las comunicaciones de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAHO), puesta en marcha por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica (INEC), para julio de 2013, 46.7% de un total de 629 696 hogares tienen acceso a Internet (INEC, 2013). Los principales medios de conexión son cable (37.8%) en zonas urbanas y dispositivos portátiles (59.3%) en zonas rurales.

En relación con los servicios digitales del Estado, el plan estratégico del gobierno visualiza al país como líder del gobierno electrónico en América Latina con servicios transparentes y centrados en las personas, y un gobierno interconectado basado en un entorno favorable y fácil de utilizar para el desarrollo de una sociedad segura y equitativa.

En enero de 2012, el país se adhirió a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) y posteriormente, en julio de 2013, ratificó la Declaración de Gobierno Abierto. Costa Rica desarrolló un Plan de Acción para 2013-2014 (Gobierno de Costa Rica, 2013), en el cual asumió compromisos

relacionados con principios fundacionales de la AGA: transparencia, colaboración, participación, rendición de cuentas e innovación mediante el uso de tecnologías de la información y las comunicaciones.

Para el 30 de junio de 2014, Costa Rica concluyó la etapa de puesta en práctica de su primer plan de acción para la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), que incluyó 23 compromisos. En estos momentos el país está iniciando el informe de autoevaluación de las actividades relacionadas con el plan y su proceso de implementación.

Para julio de 2014, el proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública fue analizado por el gobierno y el comité administrativo del Congreso. El propósito de este proyecto es regular los trámites de solicitud y entrega de información pública, así como fijar tiempos de respuesta.

Marco legal

Un marco legal y regulatorio exhaustivo es esencial para apoyar la labor gubernamental general dirigida a reforzar el gobierno abierto. Las leyes y regulaciones pertinentes son todas las que fijan, por ejemplo, las condiciones para el acceso público a la información gubernamental, la participación, transparencia, lucha contra la corrupción y uso de las TICs dentro del sector público.

En la Constitución de Costa Rica, así como en varias leyes referentes a principios vinculados con temas como el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, pueden encontrarse los elementos intrínsecos a un marco legal para el establecimiento de un gobierno abierto. Aun cuando Costa Rica no tiene un marco legal que regule el acceso a la información, sí cuenta con muchas leyes que contienen disposiciones para regular dicho acceso.

En las siguientes secciones se destacan algunos de los elementos clave del marco legal de gobierno abierto en Costa Rica. Estos elementos se analizan *vis-à-vis* prácticas de la OCDE y prácticas utilizadas en toda la región de América Latina. En la sección final se presenta un breve análisis del estatus de las compras públicas electrónicas en el país.

Gobierno abierto en la Constitución

Establecer un marco legal claro sobre acceso a la información del sector público (ISP), gobierno abierto y, siempre que sea posible, sobre datos abiertos de gobierno (DAG), es esencial para asegurar una base sólida para el desarrollo de políticas de gobierno abierto.

Al igual que otros nueve países de América Latina y el Caribe miembros de la AGA (ALCs), Costa Rica ha logrado incluir en su Constitución conceptos clave sobre gobierno abierto (véase el Capítulo 2). Esto último es un requisito básico para garantizar el acceso a la información como un derecho esencial.

Costa Rica cuenta con un conjunto bastante coherente de principios constitucionales que permiten los derechos de acceso a la información y preparan el terreno para el gobierno abierto en el país. El Artículo 9 de la Constitución, enmendado en fecha reciente, representa un importante punto de arranque a nivel constitucional e incluye entre sus principios: “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable (...)”, sentando las posibles bases del gobierno abierto. Por otro lado, el Artículo 11, enmendado en 2000 por la Ley 8003, se refiere al principio de transparencia y rendición de cuentas administrativas, generando la responsabilidad personal de los funcionarios públicos que ya no son sólo titulares de la autoridad. Dichos funcionarios están obligados a cumplir con los deberes establecidos por ley y no pueden reclamar poder alguno que no se les haya otorgado de manera específica. Deben ser juramentados, y prometer observar y acatar la Constitución y la Ley. Los actos para demandar responsabilidad penal por sus acciones son públicos.

El Artículo 30 consolida los derechos de acceso, al garantizar “libre acceso a los departamentos administrativos para fines informativos respecto a temas de interés público. Los secretos del Estado están protegidos”. Por último, el Artículo 27 —sobre los derechos de petición y pronta respuesta— garantiza la “libertad de petición, presentada de manera individual o colectiva, ante cualquier funcionario público o entidad oficial, y el derecho a una pronta resolución”. Además, desde la perspectiva “democrática”, los Artículos 24 (derecho a la intimidad), 28 (principio de libertad y autonomía), 29 (libertad de expresión), 33 (principio de igualdad), 41 (principio de justicia), y 46 (derecho de consumidores y usuarios a recibir información apropiada y veraz respecto a la protección al consumidor) ayudan a afianzar el diseño de un marco común.

Vincular las agendas de transparencia y datos abiertos

El conjunto de leyes que crean el contexto para el acceso a la información en Costa Rica incluye la Ley 7202 de 1990 que estableció el Sistema Nacional de Archivos, el cual comprende todos los archivos públicos de Costa Rica, incluidos los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, así como los archivos que contienen documentos con valor científico y cultural en todo tipo de formatos y medios. El Artículo 10 de esta ley estipula: “Se garantiza libre acceso a todos los documentos generados o en posesión de las instituciones referidas en el Artículo 2 de esta ley. Siempre que los documentos se clasifiquen

como secretos de Estado, o archivos de acceso restringido, dejarán de tener esta clasificación 30 años después de su generación, y podrán proporcionarse para investigación de naturaleza cultural y científica, debidamente probada, en tanto no se violen otros derechos constitucionales”. Esta disposición legal podría ser un magnífico punto de arranque sobre el cual basar la puesta en marcha de una política de datos abiertos. De hecho, como muestra la experiencia en los países latinoamericanos, una mayor cooperación con los organismos públicos a cargo de los archivos y las estadísticas nacionales es clave para fomentar las políticas de gobierno abierto y datos abiertos.

Un proyecto de ley sobre acceso a la información se presentó a la Secretaría de la OCDE durante la misión de investigación realizada en diciembre de 2013 y se preparó a solicitud del entonces Vicepresidente. La elaboración de la ley comenzó en julio de 2012 por medio de un proceso inclusivo que implicó a varios actores. El proceso inició con el establecimiento de un comité interinstitucional encabezado por el Vicepresidente y formado por representantes de la Defensoría de los Habitantes, la Procuraduría General de la República, la Contraloría General de la República, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el Tribunal Supremo de Elecciones y el Poder Judicial. El comité trabajó en los primeros borradores y llevó a cabo actividades de consulta y reuniones con organizaciones de la sociedad civil, la academia y el sector privado. Como resultado, para julio de 2014 el proyecto de ley sobre transparencia y acceso a la información pública era analizado por el gobierno y el comité administrativo del Congreso.

La mayoría de las leyes modernas sobre acceso a la información suelen abarcar los requisitos legales solicitados para habilitar y fomentar políticas y programas de datos abiertos (véase el Capítulo 4 sobre Datos abiertos). A menudo, las leyes de libertad de información (LDI) no establecen lineamientos claros respecto al formato en el cual los gobiernos deberían difundir los datos y la información. Divulgarlos en un formato que permita no sólo la accesibilidad, sino también su factibilidad de utilización y reutilización es esencial para establecer las condiciones para la creación de valor, no sólo desde una perspectiva de buena gobernanza, sino también en términos económicos y sociales. Otros ALCs y países de la OCDE con LDI en operación han logrado integrar disposiciones sobre datos abiertos (véase el Capítulo 5 sobre Colombia).

Por ejemplo, en noviembre de 2013 el gobierno español adoptó la Ley de Transparencia.¹ Esta ley tiene tres objetivos: aumentar y consolidar la transparencia gubernamental, reconocer y garantizar el derecho de la población de acceso a la información, y establecer obligaciones de buena gobernanza que deberán ser cumplidas por funcionarios públicos, así como las consecuencias legales en caso de incumplimiento.

Recuadro 6.1. Vincular las agendas de transparencia y de datos abiertos en España ojo ojo

La Ley de Transparencia de España (número 274/2013 del 26 de noviembre) no llenó un vacío absoluto, sino que ahondó en lo que hasta ese momento se había logrado en la corrección de deficiencias y creación de un marco legal para otorgar certidumbre a los derechos de los habitantes respecto al acceso y utilización de datos e información. Por ejemplo, la Ley establece una serie de obligaciones para sostener la divulgación proactiva de cierta información, sin esperar solicitudes específicas de los ciudadanos. A manera de ejemplo, esto se refiere a los datos e información de pertinencia legal institucional, organizacional y de planificación, y de naturaleza económica, presupuestaria y estadística. Además, establece ampliamente el derecho de acceso a la información pública, el cual puede ejercerse sin tener que justificar la solicitud.

Para canalizar la publicación de esta enorme cantidad de información, facilitar el cumplimiento de las obligaciones de la publicación activa y facilitar el acceso a la información revelada, la Ley depende del uso de las TICs y estipula el establecimiento y despliegue de un portal de transparencia. Éste incluirá, además de la información que debe anunciarse activamente, aquella cuyo acceso es solicitado con más frecuencia. Por consiguiente, las TICs y las nuevas tecnologías en particular, se consideran estratégicamente instrumentales para cumplir con las disposiciones de la Ley. El portal de hecho permitirá tener un solo punto de acceso para que los ciudadanos obtengan toda la información disponible. Gracias al apoyo de nuevas tecnologías, el portal será un punto de encuentro virtual y mostrará una nueva manera de entender el derecho de los ciudadanos a tener acceso a la información pública. El formato previsto del portal es interoperable para facilitar a las agencias la descarga proactiva de información. Puesto que no será obligatorio publicar datos en el portal, en un principio será muy importante proporcionar incentivos y fomentar la participación de todas las autoridades, también a nivel local de gobierno.

El Capítulo II de la Ley dispone también que los datos e información recientemente disponibles y accesibles a través del portal tendrán que ser claros, estructurados y comprensibles, y preferiblemente, en formatos reutilizables. Pero la Ley no obliga al sector público a cambiar el formato de datos e información ya disponibles para hacerlos reutilizables. Será decisivo asegurar la integración del portal de transparencia con el portal de datos abiertos <http://datos.gob.es/datos/>, gestionado por el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas, para asegurar que los datos disponibles se reutilizarán y que el desarrollo del nuevo portal partirá de experiencias anteriores.

Fuente: OCDE (2014), Spain: From Administrative Reform to Continuous Improvement (España. De la reforma administrativa a la mejora continua), OECD Public Governance Reviews (Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública), OECD Publishing, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264210592-e>.

La ley española se elaboró después de reconocer que la transparencia y la buena gobernanza son elementos esenciales para estimular el desarrollo económico y social. Dicha ley es fundamental para sostener el crecimiento del impacto de los datos abiertos, no sólo para entregar el valor de buena gobernanza —es decir, rendición de cuentas, transparencia e integridad—, sino también para producir valor económico (por ejemplo, estimulación de la creación de nuevas empresas, logro de eficiencia dentro del sector público) y valor social (por ejemplo, participación de los ciudadanos en el diseño de

servicio, formulación de políticas, innovación social) (OCDE, 2014). Por consiguiente, el acceso es una condición necesaria pero no suficiente, ya que en la mayoría de los casos la creación de valor implica reutilización de los datos. Para permitir la producción de valor económico y social, resulta esencial que los datos —y no sólo información y contenido— que sean pertinentes para los interesados en su reutilización, se pongan cada vez más a su disposición y se divulguen como datos abiertos (es decir, accesibles, factibles de utilizarse y reutilizarse) (Ubaldi, 2013).

Recuadro 6.2. Coordinación de las agendas de transparencia y de datos abiertos en México

En México los temas de transparencia son gestionados por el Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), organismo constitucional autónomo que actualmente se concentra en poner en marcha la Ley Federal de Protección de Datos Personales en México. Esta ley, que implica regulaciones relativas a los sectores privado y público, así como a ciudadanos individuales, tiene uno de los alcances más amplios del mundo, y su adopción refleja el compromiso del gobierno mexicano con la transparencia y el acceso a la información pública.

El gobierno de México se ha centrado en la puesta en marcha de las agendas de transparencia y datos abiertos mediante la colaboración de la Presidencia de la República, el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) y el IFAI para adoptar una norma general para la publicación y acceso a los datos e información del gobierno de acuerdo con los principios de los datos abiertos.

El gobierno se propone asegurar un enfoque colaborativo y participativo en la puesta en marcha de un amplio conjunto de medidas y vincular varias iniciativas para sostener el desarrollo de un entorno transparente y propicio para los datos abiertos, al reunir a diferentes actores interesados.

Por ejemplo, el Portal de Obligaciones de Transparencia, <http://portaltransparencia.gob.mx/>, gestionado por el IFAI, y el Portal de Datos Abiertos, bajo la responsabilidad del gobierno federal, <http://datosabiertos.gob.mx/>, están vinculados.

Fuente: Elaboración propia.

Una vez que se promulgue la ley sobre acceso a la información, será esencial que el gobierno de Costa Rica se concentre en su puesta en marcha. Las enseñanzas de toda América Latina indican que los gobiernos de la Región han trabajado de forma bastante activa en actualizar sus marcos legales y regulatorios, pero esta labor no siempre se ha complementado con un conjunto de acciones igualmente concentrado, dirigido a asegurar una

puesta en práctica adecuada. Esto requiere identificar un marco institucional claro para apoyar la implementación que no necesariamente implique crear nuevas instituciones. Por ejemplo, identificar uno existente con un mandato claramente reconocido y con la responsabilidad de coordinar la aplicación de la Ley sería una buena alternativa, por ejemplo, la Procuraduría y la Defensoría.

Vale la pena destacar el Voto 2006-08995 (junio 23 de 2006) de la Sala Constitucional de Costa Rica, ya que claramente indica la obligación de la Administración pública de usar formatos abiertos y neutralidad tecnológica. La resolución indica que el uso —por parte de las administraciones públicas y las organizaciones privadas que llevan a cabo tareas públicas— de formatos electrónicos que impidan el libre acceso a la información y cuyo uso dependa de las condiciones impuestas a los usuarios por las empresas propietarias de dichas ediciones electrónicas, se opone al derecho a la información estipulado por el Artículo 30 de la Constitución Política. Según la resolución “las [entidades públicas] deben utilizar (...) un formato abierto que garantice el acceso universal a la información y también brinde total accesibilidad a toda la información pública a personas con discapacidad, empezando con su acceso a la página web sin ningún requisito adicional; permitiendo así las conversiones de texto a formatos electrónicos y el almacenamiento de datos mediante el uso del software de su elección y acorde con sus necesidades”.²

El Artículo 6 de la Ley General de 6227 sobre la Administración pública regula los documentos que forman parte de las oficinas administrativas. El Artículo 272.1 establece que “Las partes y sus representantes, incluido cualquier abogado, tendrán el derecho, durante cualquier etapa del procedimiento, de examinar, leer y copiar cualquier partida del archivo, así como requerir una certificación del mismo, con las excepciones estipuladas en el siguiente Artículo (...)”. A su vez, los Artículos 273 y 274 se refieren a las limitaciones que obedecen al secreto de Estado o a razones debidamente fundadas.

Además de los aspectos precedentes del Artículo 11 de la Constitución relativos a la responsabilidad administrativa y rendición de cuentas de los funcionarios públicos, el Artículo 110 de la Ley de Administración Financiera y Presupuestos Públicos [Ley 8131 de 2001] enuncia los hechos que establecen la responsabilidad administrativa y específica: “El suministro o uso de información confidencial a la que el funcionario público tenga acceso debido a su puesto y la cual confiere una situación privilegiada que resulta en un beneficio indebido de cualquier naturaleza para él o ella o terceros, o que brinde la oportunidad de perjudicar en forma ilegítima al Estado y a otros organismos públicos o entidades privadas”.

Un marco legal de transparencia y rendición de cuentas

La Ley 8220 de 2002 sobre la protección a ciudadanos contra requisitos y trámites administrativos excesivos subraya la importancia de simplificar los trámites para ciudadanos y empresas. Al mismo tiempo, requiere hacer que el proceso sea transparente para toda la Administración pública, tanto a nivel central como local, incluidos los municipios y empresas propiedad del Estado, entre otras cosas. Por consiguiente, “Todo funcionario público, entidad u organismo está obligado a proporcionar a los ciudadanos la información relativa a los trámites y requisitos llevados a cabo en la respectiva unidad u oficina administrativa”, estipulando también en la Ley la manera en que se realizará esto.

En la misma línea, en lo que se refiere a la rendición de cuentas, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, Ley 7428 con sus enmiendas, dispone en su Artículo 13 derechos de acceso a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración incluidos en cualquier tipo de documento, a la Contraloría General de la República (con las excepciones constitucionales o legales aplicables).

Por último, la Ley 8422 de 2004 contra la corrupción y el enriquecimiento ilícito en puestos públicos es importante en particular, ya que incorpora varios artículos relacionados con el acceso a la información. Respecto a lo que podría categorizarse como “transparencia activa”, el Artículo 7 define un conjunto de temas sobre libre acceso, considerado de “interés público”, principalmente información sobre “el ingreso, presupuesto, custodia, supervisión, administración, inversión y gasto de fondos públicos”. Además, hay diversos artículos orientados a proteger al informante de actos de corrupción, la limitación del acceso a archivos durante el transcurso de una investigación y las autorizaciones de acceso a éstos por parte de la Contraloría General de la República. Por otra parte, las resoluciones de 2005, en su enmienda de 2006, especifican que las instituciones deben “organizar esta información en forma computarizada, para así facilitar a las personas el acceso en una manera ampliamente difundida y transparente, razón por la cual las estadísticas creadas deberían tomar en consideración estas necesidades”.

Respecto al marco legal para la contratación o compras públicas y el uso de medios electrónicos, la Ley de Administración Financiera, la Ley 8131 y sus reglas, y la Ley de Contratación Administrativa, Ley 7494,³ contiene disposiciones que facultan a la Administración y a los ciudadanos particulares a utilizar cualquier medio electrónico que garantice la integridad del documento y la identidad del emisor; asimismo, otorga a estos actos la misma validez legal y eficacia que las obtenidas por medios físicos.

Un marco legal para la participación ciudadana

Como se observa en otros ALCs, Costa Rica se propone aumentar la participación y el compromiso de los ciudadanos. La Ley 8491 de 2006 —creada a partir de una iniciativa popular— declara que “Durante el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, por lo menos 5% (cinco por ciento) de los ciudadanos registrados en el padrón electoral pueden ejercer la iniciativa de elaborar proyectos de ley o enmendar parcialmente la Constitución Política”. Esto no aplicará a proyectos de ley relacionados con asuntos presupuestarios, fiscales o tributarios, aprobaciones de créditos y contratos o actos de naturaleza administrativa.

De manera similar, la Ley 8492 de 2006 que regula los referendos “se propone regular y poner en marcha la instancia de democracia participativa llamada referéndum, por medio de la cual las personas ejercen el poder de aprobar o rechazar leyes y realizar enmiendas parciales a la Constitución Política”. Esta ley se vincula con la antes mencionada, ya que el referéndum puede convocarse a iniciativa de los ciudadanos o a iniciativa de los poderes Legislativo o Ejecutivo. Regula los asuntos, método y naturaleza vinculante del referéndum.

Además, la Ley 9097 de 2013 sobre el derecho de petición estipula que cualquier ciudadano puede ejercer el derecho de petición, sin perjuicio ni sanción, ante cualquier institución, Administración o autoridades públicas, respecto a cualquier tema, materia o información de asuntos públicos.

Asimismo, el marco general que establece las condiciones para el uso de TICs en la Administración pública es bastante sólido. El Decreto Ejecutivo 33147 del 8 de mayo de 2006 es el marco institucional para el gobierno digital (gobierno electrónico), con la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y la estructura básica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica, junto con la publicación en 2009 del Decreto 35139-MP-Mideplan, en el que la Secretaría es transferida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

Por último, de acuerdo con estos antecedentes, el marco regulatorio actual del gobierno de Costa Rica tiene los componentes necesarios para el desarrollo de una política de gobierno abierto y datos abiertos, aunque los elementos legales y regulatorios sobre transparencia y acceso a la información pública no se fusionan en un solo ente legal. Una situación similar ocurrió en Colombia (véase el Capítulo 5), donde el gobierno central logró desarrollar prácticas de gobierno abierto a pesar de la falta de un solo instrumento legal sobre acceso a la información, el cual no estuvo disponible sino hasta 2014. Los principios de transparencia, colaboración y participación para el desarrollo de este tipo de políticas están presentes y, por otro lado, su marco

legal y regulatorio incluye los elementos básicos para la conformación de una política de datos abiertos.

Marco institucional

Establecer un marco institucional claro para coordinar la adopción de decisiones y acciones clave relacionadas con el gobierno abierto es esencial para crear las sinergias correctas, evitar la incoherencia y alinear esfuerzos para el logro de objetivos comunes. En esta sección se presenta a un grupo de instituciones costarricenses que pueden desempeñar una función clave al brindar apoyo para el desarrollo del gobierno abierto y los datos abiertos en el país. Estas instituciones tienen responsabilidades fundamentales relacionadas con iniciativas sobre acceso a la información, datos abiertos y coordinación en la ejecución de proyectos de gobierno abierto.

*Comisión Intersectorial de Gobierno Digital y Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica*⁴

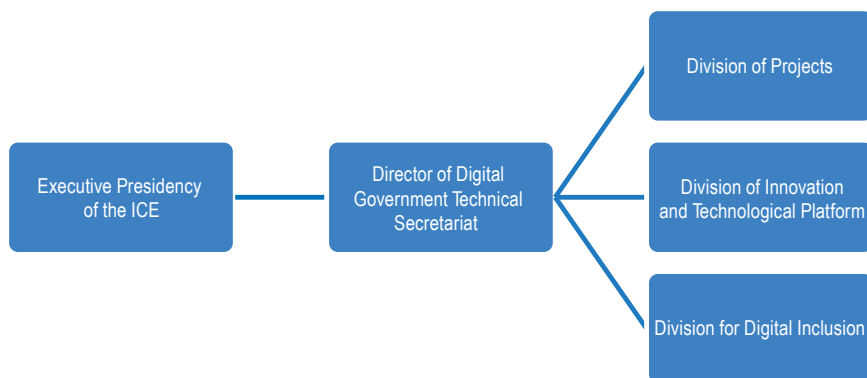
La Comisión Intersectorial de Gobierno Digital se creó por decreto ejecutivo de 2006,⁵ en el que se define la estructura básica de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital de Costa Rica.

Dicho decreto establece la Comisión “como un órgano de coordinación y definición de políticas de alto nivel encargado de diseñar y planificar políticas públicas sobre asuntos de gobierno digital”, coordinado por la Primera Vicepresidencia de la República. De igual manera, la Secretaría Técnica será dirigida por un director de secretaría, quien “servirá como coordinador general” y tendrá autoridad para nombrar a los funcionarios de apoyo necesarios.

La Secretaría Técnica de Gobierno Digital tiene varias responsabilidades, desde prestar servicios básicos a la población y facilitar mecanismos de ciudadanía activos para interactuar con el gobierno, hasta aumentar la transparencia y el acceso a la información gubernamental. Algunos ejemplos sobre cómo se han ejecutado estas responsabilidades son: promoción del uso de servicios electrónicos entre instituciones públicas, mediante una evaluación nacional independiente anual del sitio web (operado en sociedad con la escuela de negocios INCAE *Business School*), el desarrollo de un Portal de Servicios Ciudadanos (portal de ventanilla única: www.gob.go.cr), el despliegue y operación de una plataforma para compras públicas (Sistema Mer-link), el desarrollo y puesta en marcha de la plataforma G2B que incluyó todos los procesos relacionados con el establecimiento de una empresa y el inicio de su operación.

De modo coincidente con la práctica de muchos países de la OCDE, la Secretaría Técnica es responsable de promover el uso de tecnologías digitales para simplificar trámites y formalidades con la Administración Pública, así como aumentar la eficacia, asegurar el uso eficiente de los recursos gestionados por el Estado para poder apoyar los proyectos de gobierno digital, y a la vez propiciar el acceso a las tecnologías digitales entre los ciudadanos. En 2009 la secretaría fue transferida al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), y se reorganizó (véase la Gráfica 6.1).

Gráfica 6.1. Organigrama de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital



Fuente: OCDE, con base en información proporcionada por el gobierno de Costa Rica, <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/quienessomos3.htm>.

Operativamente, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital trabajó con las diferentes instituciones públicas en el desarrollo de los compromisos del Plan de Acción de la AGA de Costa Rica y se encarga de atender la ejecución de la mayoría de las iniciativas de dicho plan de acción. Dada la importancia de las tecnologías digitales como un elemento facilitador clave del gobierno abierto, la labor de la Secretaría Técnica —la cual colabora con la Comisión en las tareas que pueda asignar para el cumplimiento de sus objetivos—, es esencial para asegurar un uso estratégico de la tecnología dentro de la Administración Pública que complemente las iniciativas generales para apoyar los objetivos más amplios de gobierno abierto. Sin embargo, es necesario equilibrar esto con la constante participación de los actores pertinentes en todas las etapas de la preparación de las definiciones de los compromisos, así como la elaboración del plan de acción.

Contar con una institución muy estructurada y operativa como la Secretaría Técnica para coordinar las tareas de gobierno abierto tiene importantes ventajas.

Éstas incluyen, por ejemplo, la posibilidad de confiar en la eficiencia y eficacia de los esfuerzos de coordinación. No obstante, el hecho de que el mandato para la coordinación del gobierno abierto no esté ubicado en un nivel más central y político puede generar retos en lo que se refiere a garantizar el apoyo político y la previsión estratégica de política necesarios para implicar a todos los actores clave de la Administración en su conjunto, y así lograr un sentido amplio de aceptación y logro de resultados sostenibles de largo plazo.

Contraloría General de la República

Creada por la Constitución Política de 1949, es el órgano constitucional, auxiliar de la Asamblea Legislativa, que supervisa el uso de fondos públicos para mejorar la gestión de la Hacienda Pública y contribuye al control político y ciudadano.

Las principales funciones de la contraloría que son esenciales en el ámbito del gobierno abierto incluyen control *ex ante* y *ex post* del gasto institucional, aprobaciones de presupuesto, revisiones de contratos y auditorías de las instituciones públicas. Como se manifiesta en el Artículo 184 de la Constitución de la República, la Contraloría General tiene el deber y las facultades para auditar la ejecución y liquidación de los presupuestos ordinarios y extraordinarios de la República; examinar, aprobar o desaprobar los presupuestos de los municipios y entidades autónomas, y auditar su ejecución y liquidación; entregar a la Asamblea Legislativa, una vez al año, en su primera sesión ordinaria, un informe sobre los movimientos correspondientes al año fiscal anterior; y examinar, hacer anotaciones y cerrar las cuentas de las instituciones del Estado y los funcionarios públicos. En particular, la contraloría está obligada a aprobar los presupuestos de los organismos descentralizados (68% del presupuesto nacional total⁶), municipios, instituciones autónomas [universidades, Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS)], empresas públicas (ICE, Recope) y fondos públicos gestionados por entidades privadas.

Entre las acciones llevadas a cabo por la Contraloría General de la República pertinentes para la transparencia y la rendición de cuentas, es importante mencionar la publicación en Internet de las listas de presupuestos de las filiales estatales, una plataforma de información que comunica cómo se gastaron los fondos públicos (“Conozca en qué se gasta su dinero”) (véase el Recuadro 6.3), su participación en la Red Interinstitucional de Transparencia y sus iniciativas de contraloría transparente.

Recuadro 6.3. Hacia el aumento de la vigilancia ciudadana del gasto público: la plataforma “Conozca en qué se gasta su dinero”

La iniciativa Conozca en qué se gasta su dinero permite a los ciudadanos vigilar el gasto público mediante la información proporcionada en el sitio web de la Contraloría General de la República.

Esta iniciativa tiene como objetivo incrementar la participación ciudadana y el control social del gasto público, y a la vez aumentar la confianza pública. La plataforma se alimenta con información del Sistema Integrado de la Actividad Contractual (SIAC) y el Sistema de Información sobre Planes y Presupuestos (SIPP).

Por un lado, el SIAC es un sistema automatizado para salvar y procesar información de la actividad contractual emprendida por todas las entidades públicas, con el propósito de proporcionar información para la gestión, control y supervisión, así como para cubrir las necesidades de información de los diferentes actores nacionales e internacionales. Por otro lado, el SIPP ofrece información sobre la planificación presupuestaria y su ejecución por parte de los organismos públicos encargados de gestionar fondos públicos.

Al centralizar la información de estos dos sistemas de información, el gobierno de Costa Rica pudo desarrollar una herramienta en línea fácil de utilizar que ofrece información sobre el uso de los fondos públicos. Su principal objetivo es promover la transparencia en el uso de los recursos públicos con un enfoque abierto. La herramienta se desarrolló con la idea de ofrecer a los ciudadanos información útil, oportuna, fácilmente accesible y precisa, mediante la simplificación y facilitación de la terminología y los datos ya proporcionados por los sistemas SIPP y SIAC. La información también puede representarse gráficamente para una mejor comprensión e interpretación de los datos.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica

La Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica (es decir, la oficina del ombudsman nacional) es el órgano responsable de proteger los derechos e intereses de la población. Se creó con la aprobación de la Ley 7319 (noviembre 17, 1992) y fue resultado de un largo proceso de debates legislativos iniciado el 5 de noviembre de 1985, con la presentación del proyecto de ley bajo la iniciativa del Poder Ejecutivo. Su misión es observar la operación del sector público en cumplimiento de los principios morales; la justicia; la Constitución Política; la ley; los acuerdos, tratados y pactos firmados por el gobierno, y los principios legales generales. Asimismo, es responsable de promover y divulgar los derechos de las personas.

En sus intentos de consolidar la transparencia en Costa Rica, la Defensoría de los Habitantes ha promovido las siguientes iniciativas:

- El establecimiento de la Red Interinstitucional de Transparencia (RIT), cuyo propósito es facilitar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con la gestión de recursos públicos, mediante su publicación en Internet.
- La preparación del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) (el cual incluye 186 instituciones): las variables del índice medirán, entre otros elementos: el tipo de información disponible a los ciudadanos en el sitio web; planificación de compras públicas, información sobre el índice salarial, contratos de obras públicas, licitaciones, informes anuales, minutas, acuerdos y circulares, entre otros aspectos. En 2013 se realizó un programa piloto que implicó a 44 instituciones.
- La participación en la elaboración del proyecto de ley sobre Acceso a la Información Pública, donde se otorgan poderes de supervisión en cumplimiento con la ley.⁷
- Participación en el desarrollo del plan de acción de Costa Rica para la Alianza para el Gobierno Abierto.

Procuraduría General de la República, Procuraduría de la Ética Pública

La Procuraduría General de la República es el órgano consultivo técnico legal de más alto rango de la Administración pública. Sus facultades —según se estipulan en la Ley 8242 del 9 de abril de 2002 (que creó la Procuraduría de la Ética Pública)— son esenciales para la lucha contra la corrupción. Este órgano representa a Costa Rica dentro del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC) y se encarga del cumplimiento de las recomendaciones contenidas en el Informe Final del Comité de Expertos.

Dadas sus responsabilidades, la Procuraduría de la Ética Pública desempeña, por tanto, una importante función relacionada con el gobierno abierto, en particular en lo referente a la adopción de las acciones administrativas necesarias para prevenir, detectar y erradicar la corrupción; informar y acusar a funcionarios públicos y ciudadanos particulares ante las cortes judiciales por actos de corrupción, así como aumentar la ética y la transparencia en la función pública.

Dirección General del Archivo Nacional

Para alcanzar el valor potencial de los datos abiertos se requiere la participación de todos los actores clave del ecosistema de datos abiertos. Esto incluye a las entidades que gestionan los datos públicos, la información y la generación, gestión e intercambio de conocimiento. La entidad responsable de los archivos nacionales es, ciertamente, un elemento esencial en este sentido. En Costa Rica el Sistema Nacional de Archivos,⁸ que forma parte del Ministerio de Cultura y Juventud, se encarga de gestionar el legado documental de la nación y contribuir al control de las funciones notariales del país. Sus objetivos son preservar y difundir el acervo documental nacional, garantizar el acceso a la información de la gente, favorecer la transparencia en la gestión administrativa y apoyar una toma de decisiones informada.

Entre sus múltiples funciones, varias destacan en relación con los datos abiertos, la transparencia y la participación. Establecer las políticas de archivo del país y recomendar estrategias para el desarrollo adecuado del Sistema Nacional de Archivos, así como atender la óptima organización de los archivos públicos de Costa Rica, son algunas de las más institucionales. En relación con la implementación, el suministro de recomendaciones técnicas sobre la producción y gestión de documentos, incluidos los generados por medios automáticos, es una de sus principales tareas, además de la organización de congresos, seminarios y conferencias para garantizar la participación de archivistas nacionales e internacionales, y otros especialistas o técnicos en ciencias relacionadas con los archivos.

Marco de políticas públicas

Principales políticas

Costa Rica decidió adherirse a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) en enero de 2012, declarando que su compromiso permitiría al país consolidar el trabajo realizado durante los años recientes en relación con la transparencia, el acceso a la información y la lucha contra la corrupción.

Dicho trabajo previo se refleja en la puesta en marcha de:

- Mer-link, la plataforma electrónica de compras públicas.
- La Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública.⁹
- La adhesión a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales, con el objetivo esencial de que los Estados adopten

las medidas necesarias para tipificar el delito de cohecho de funcionarios extranjeros en transacciones internacionales.

- La adhesión a la Convención Interamericana contra la Corrupción, instrumento legal que reconoce que la corrupción tiene una incidencia trascendental en el continente, tipifica los casos de corrupción y establece acuerdos relacionados con la cooperación internacional.
- Participación en el mecanismo establecido por la Organización de los Estados Americanos (OEA) para dar seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, con el fin de dar seguimiento a los compromisos adquiridos por los Estados miembros al firmar la convención y analizar la manera en que se están aplicando en la práctica.
- La adhesión a la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, cuyos fines son: promover y reforzar medidas dirigidas a prevenir y combatir la corrupción con mayor eficacia y eficiencia; promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y el combate a la corrupción, incluida la recuperación de activos; promover la integridad, rendición de cuentas, obligaciones y la correcta gestión de los asuntos y bienes públicos.

Además, la línea de “Modernización del Estado” del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 trazado por el gobierno de Costa Rica apoya su plan de gobierno abierto. Fija la estrategia para un sector público moderno al indicar que “es necesario que todo el sector público se vuelva cada vez más eficiente y eficaz para articular acuerdos y tomar decisiones oportunas, y propiciar una mayor participación ciudadana en la solución de problemas nacionales, mediante la conformación de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración”.

Otra importante política habilitadora es el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, el cual incorpora una gran cantidad de las iniciativas que forman parte del Plan de Gobierno Abierto y define los proyectos e instituciones responsables de asegurar su realización.

El logro de resultados implica acoplar políticas con acciones concretas y medibles. Al adherirse a la AGA, Costa Rica declaró que enfocaría sus esfuerzos en el cumplimiento de iniciativas en tres áreas:

- **Mejoras del servicio público:** incluida la consolidación del Portal de Servicios Ciudadanos *www.gob.go.cr*; el uso de la plataforma de creación de empresas (crearempresa) en todos los municipios del país; la ampliación de servicios en las Ventanillas Electrónicas de Servicio (VES); la puesta en marcha de la plataforma electrónica de Registro

de Productos de Interés Sanitario, www.registrello.go.cr, que fomenta el marco de interoperabilidad pero también la aplicación del sistema de silencio positivo (cronológico) y la realización de un estudio de viabilidad para la modernización del servicio postal costarricense.

- **Aumento de la integridad pública, la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana:** incluye la implementación del presupuesto abierto; desarrollo de un Índice de Transparencia de las instituciones públicas de Costa Rica; presentación del proyecto de la Ley de Acceso a la Información Pública; definición y puesta en marcha de la política nacional de datos abiertos para impulsar la apertura de datos en las instituciones públicas y dar seguimiento a los beneficios de los hackathons mediante la organización de eventos similares; creación de una cultura propicia al difundir el concepto y la filosofía de gobierno abierto entre las instituciones públicas, los ciudadanos, el sector privado y la opinión pública; desarrollo de un manual para el uso de redes sociales en las instituciones públicas, y empoderamiento de la población a través del acceso a la información y espacios de participación ciudadana.
- **Gestión más eficaz de los recursos públicos:** incluye la puesta en marcha del sistema de pensiones en la Dirección Nacional de Pensiones, una plataforma estatal de compras públicas única, y el Proyecto “Seguridad Ciudadana Digital”.

El claro objetivo de Costa Rica de apoyar las intenciones y compromisos oficiales del Estado con acciones para lograr resultados concretos, por ejemplo, la consulta pública sobre la ley de acceso a la información pública, es interesante. En la siguiente sección se destacan algunos de los resultados de la puesta en marcha de la política pública.

Puesta en marcha y resultados de la política pública

Como ya se explicó, Costa Rica no ha aplicado aún una ley de libertad de información dirigida a establecer los derechos de acceso a la información y regular la implementación de requisitos legales. No obstante, se han establecido instancias de coordinación en el país para facilitar la ejecución del conjunto de leyes y regulaciones disponible que finalmente salvaguarde estos derechos. De esta manera, por ejemplo, las instituciones públicas deberían atender el cumplimiento de estos derechos establecidos mediante los principios constitucionales y las leyes que los regulan, haciéndolo por su cuenta.

Por consiguiente, por ahora, hacer que la información esté disponible depende de las capacidades de cada institución y los medios con que se cuenta. La institución decide sobre todos los asuntos pertinentes, como

decidir sobre las formas de solicitud de información, y determinar plazos y procedimientos de queja, etc. Como resultado, la situación actual se caracteriza por una heterogénea oferta de niveles de acceso a la información y vínculos institucionales con los ciudadanos. A este respecto, la primera línea de operación es la autorregulación y la tarea de supervisión encargada a instituciones como la Contraloría General de la República, debido a la falta de una institución específica responsable de vigilar y ejecutar el acceso a la ISP. Las desventajas obvias de este mecanismo son la falta de incentivos para hacer que la información esté disponible, la falta de canales específicos y normas comunes (como se observa con los portales estandarizados en Perú) y una puesta en marcha de políticas heterogéneas que varían según la voluntad política, la disponibilidad presupuestaria y el grado de madurez tecnológica de las instituciones.

Por otro lado, la estrategia nacional de gobierno abierto de Costa Rica —basada en el Plan de Acción presentado ante la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)— está fuertemente ligada a la estrategia de gobierno digital, coordinada por la Secretaría Técnica por mandato de la Presidencia de la República. En esta misma línea, el Plan de Acción de Gobierno Abierto tiene una importante intersección con el Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, cuyos puntos relacionados con el gobierno abierto contienen muchas de las iniciativas que forman parte del Plan de Gobierno Abierto. La adopción de un compromiso internacional hace al país responsable del cumplimiento de estos compromisos ante la comunidad internacional, con lo que se crea un importante incentivo para el cumplimiento de las metas establecidas en el plan.

La Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, establecida para dar seguimiento a los compromisos ante la AGA, comprende a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Planificación, el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, así como representantes de la sociedad civil y del sector privado. Su creación se formalizó en abril de 2014 mediante decreto presidencial y se espera que facilite más el seguimiento y vigilancia de los compromisos de gobierno abierto asumidos por los actores implicados en las políticas de gobierno abierto y DAG. Se trata de un muy importante avance en el establecimiento de los acuerdos institucionales que apoyan el gobierno abierto. Una de sus principales responsabilidades será el desarrollo del segundo plan de acción para la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA).

La responsabilidad de coordinación con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como una dirección del ICE es un tema complejo —aun cuando el Presidente forma parte de su comité—, ya que la asignación de una función tan estratégica a un organismo técnico puede representar un riesgo de disminución de la influencia política. Por consiguiente, la formalización mediante un

decreto de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto, que opere como comité asesor presidencial e informe a la Presidencia, y el establecimiento de un mecanismo formal de seguimiento del plan de acción de gobierno abierto, son medidas esenciales para obtener el apoyo requerido para una coordinación eficaz. Dada su estructura y el hecho de que el diseño del actual Plan de Acción de Gobierno Abierto —cuyo origen está fuertemente ligado con el gobierno digital— dependerá de los mecanismos de control establecidos por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como parte de su propio plan maestro, para que el Plan de Acción sea operativo, se tendrá que poner gran énfasis en la ejecución efectiva de los proyectos que contiene. Una importancia particular deberá asignarse a las siguientes iniciativas:

- **Sistema de aplicación de silencio positivo, “cronológico”:** al buscar fortalecer la capacidad de respuesta institucional a las solicitudes de acceso a la información, esta plataforma permitirá a los ciudadanos demandar la aplicación del silencio positivo a la institución encargada de un procedimiento o formalidad si la solicitud no se atendió dentro del periodo de tiempo establecido en la legislación pertinente para su solución. Puesto que esta medida es aplicable a toda la Administración, se convierte en un factor catalizador y “orquestador” de la aplicación de la ley que protege a los ciudadanos de los requisitos y trámites excesivos, así como de la aplicación de la legislación relativa a las solicitudes de acceso a la información.
- **Plataforma única de compras públicas:** la plataforma de compras públicas permite a las entidades del Estado adquirir bienes y servicios de manera digital y simplificada. Facilita la transparencia de los procesos y la revelación de información que por ley debería ponerse a disposición de ciudadanos respecto a este tipo de operaciones. En la actualidad no hay una plataforma única de compras públicas que opere en la Administración en su conjunto. Están en operación Merlink, Compr@Red y plataformas específicas pertenecientes a algunos organismos (por ejemplo, el Banco Nacional de Costa Rica) que desempeñan funciones similares. Si se integraran todas ellas en una única plataforma de compras públicas, el modelo permitiría la coordinación institucional respecto a la transparencia de las transacciones de compras públicas del Estado, lo que facilitaría la creciente y activa participación de postores. Sin embargo, el funcionamiento y las operaciones de la plataforma tendrán que ser transparentes para las instituciones y es necesario que su modelo base quede claro.
- **Portal de datos abiertos:** Costa Rica es uno de los seis ALCs que cuentan con un portal central de DAG en operación. El portal centralizado de datos abiertos de Costa Rica, *datosabiertos.gov.go.cr*, es dirigido por la Secretaría Técnica de Gobierno Digital y

Recuadro 6.4. Aprovechamiento del valor agregado de los DAG: el Portal Centralizado de Datos Abiertos de Costa Rica y los hackathons

En 2012, el gobierno de Costa Rica arrancó su portal centralizado de datos abiertos de gobierno, datosabiertos.gob.go.cr. El portal es un resultado directo de la adhesión del país a la Alianza para el Gobierno Abierto y de su primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, que contiene conjuntos de datos de 20 instituciones públicas, incluidas las siguientes:

- Ministerio de Comercio Exterior
- Ministerio de Cultura y Juventud
- Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones
- Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
- Ministerio de Economía, Industria y Comercio
- Municipios de Palmares y Alajuelita

En 2012 y 2013 el gobierno llevó a cabo dos hackathons con desarrolladores de aplicaciones, orientados a promover el uso de los conjuntos de datos publicados en el portal. Como resultado, se crearon propuestas de aplicaciones para sectores como salud, seguridad, agricultura y participación ciudadana. La Secretaría Técnica de Gobierno Digital brindó ayuda económica a los ganadores de los hackathons para apoyar el diseño y lanzamiento de las aplicaciones más beneficiosas para la población costarricense, como Epicentro (aplicación con información sobre actividad sísmica en Costa Rica) y Ahorre Más (dirigida a mejorar la economía de los hogares al proporcionar comparaciones de los precios de diferentes productos). Los hackathons representan buenos ejemplos de maneras en que los gobiernos pueden promover el uso de datos abiertos y los ciudadanos pueden aprovechar los datos divulgados para crear valor económico, social y de gobernanza pública.

Fuente: Cuestionario de la OCDE sobre la Implementación de Políticas de Gobierno Abierto en América Latina 2013.

estimula a las instituciones a divulgar datos para su reutilización. Esta iniciativa permite hacer que la información y los datos estén disponibles, con lo que se aporta transparencia a la disponibilidad de la información considerada pública; esto podría abordarse en la ley sobre el archivo nacional. Si bien no se trata de una iniciativa institucionalizada, su inclusión en el plan, junto con una serie de medidas complementarias, como la sensibilización a los servicios públicos, el suministro de una simple plataforma de publicación y la organización de concursos de aplicaciones (hackathons), ha facilitado la existencia y uso actuales de más de 1 000 conjuntos de datos de 20 instituciones. Una iniciativa como ésta, con mayor voluntad política (directiva presidencial), podría generar el registro activo de datos y, de tal manera, fomentar la transparencia.

- **Iniciativas centradas en el ciudadano:** en lo que se refiere a la simplificación de trámites y procedimientos para los ciudadanos y la mejora de los servicios públicos, así como la transparencia de su operación, hay diversas iniciativas que, de nuevo, abren paso a la centralización coordinada de puntos de acceso que solían estar dispersos y confundir a los ciudadanos. Proyectos como el portal de servicios ciudadanos, la plataforma de creación de empresas y el mostrador de servicios electrónicos, facilitan el proceso de gestión para solicitar servicios de las instituciones, facilitar y aumentar la transparencia de las relaciones con la población. En la misma línea, el fomento de la interoperabilidad para evitar forzar a las personas a involucrarse en trámites innecesarios (reduciendo a la vez los riesgos de corrupción), simplifica los procesos para el ciudadano desde una plataforma común, aumentando de esta forma el grado de congruencia y coordinación.

Resulta claro que, a través del uso de la tecnología, estas iniciativas permiten la creación de un tipo de “capa de presentación” uniforme que facilita la interacción de las personas con las instituciones públicas y les permite demandar la ejecución de derechos como acceso a la información, transparencia activa, simplificación de procedimientos y trámites, cumplimiento de plazos, revelación de transacciones comerciales y otras acciones orientadas a reforzar la transparencia y estimular prácticas como la publicación de datos abiertos. La desventaja de una situación como ésta es que la coordinación requiere un proceso de divulgación y sensibilización y depende de la voluntad de cada institución para tener una mayor o menor participación, en vista de la falta de más casos de coordinación política o incentivos como directivas presidenciales o decretos y sistemas de seguimiento.

Además, la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto y el trabajo ya realizado por la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital, ha iniciado un proceso de coordinación con el Congreso, el Poder Judicial y los municipios para el desarrollo de la participación ciudadana e iniciativas de transparencia. Por otro lado, y en paralelo, ya había dos mecanismos de coordinación relacionados con la transparencia en operación que ahora deberían integrarse al mecanismo de coordinación recién establecido (el cual incluye la conformación de la Comisión Interministerial para el Gobierno Abierto), como los siguientes:

- Plan de acción para la puesta en marcha de las recomendaciones hechas a la República de Costa Rica por el comité de expertos del Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción. Se trata de un instrumento intergubernamental establecido dentro del marco de la OEA para apoyar a los Estados miembros en la puesta en práctica de las disposiciones de

la Convención, mediante un proceso de evaluaciones recíprocas y bajo condiciones iguales, que proporciona recomendaciones específicas en relación con las áreas en las que hay lagunas o se requiere mayores avances.

- La Red Interinstitucional de Transparencia, establecida en 2004 y promovida por la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) para facilitar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con la gestión de recursos públicos, a través de su publicación en Internet. El propósito de esta red es que las instituciones pongan información de interés público a la disposición de los ciudadanos, como: presupuestos, ingresos, gastos, inversiones, nóminas, licitaciones, compras públicas, contrataciones, proveedores, planes operativos, informes de desempeño y auditoría, minutas, acuerdos, convenciones y proyectos, entre otros, actuando como una política voluntaria sobre transparencia activa. En el mismo orden de ideas —y como ya mencionamos respecto a la autorregulación institucional—, ésta es una forma de cumplir con la tarea de hacer que la información esté disponible, la cual, al ser un acto voluntario, tiene las desventajas intrínsecas de los bastante poco claros incentivos para adherirse a ella, así como la heterogeneidad de las formas de presentación de acuerdo con la disponibilidad presupuestaria o madurez tecnológica de la institución.

A manera de resumen, el modelo operativo para la implementación de iniciativas de gobierno abierto en Costa Rica es una mezcla entre una autoorganización institucional basada en cumplir con las regulaciones legales actuales, a favor de la agenda de transparencia y acceso a la información, y la coordinación político técnica de las autoridades relacionadas con el plan de acción de gobierno abierto emprendido por la Alianza para el Gobierno Abierto. El plan funge como principio guía para políticas públicas de gobierno abierto y para la integración de iniciativas basadas en tecnología que ayudan a bajar las barreras de entrada a las instituciones para el desempeño de su deber, con miras a aumentar la sencillez, transparencia y disponibilidad del Estado para sus ciudadanos.

Las ventajas de un modelo que incorpora prácticas para facilitar a las instituciones la puesta en marcha de políticas de gobierno abierto a través de herramientas, sensibilización y apoyo, son evidentes, ya que previenen tropezarse con barreras presupuestarias, de coordinación o madurez tecnológica. Sin embargo, resulta claro que se requiere un apoyo político mayor que el seguimiento y coordinación de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, puesto que su objetivo, si bien incluye políticas de gobierno abierto, no se centra exclusivamente en ellas y carece de fundamentos políticos y legales que le permitan empoderarse con la necesaria influencia política.

Para tal fin, puede requerirse formalizar las mismas iniciativas de centralización, como datos abiertos, silencio positivo u otras, pero mediante la expedición de decretos o directivas presidenciales, con plazos específicos y mecanismos públicos, transparentes y participativos de seguimiento y rendición de cuentas, así como la integración de los propios ciudadanos en el proceso.

Por último, el establecimiento de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital es un paso esencial para definir a las partes responsables, indicadores y compromisos que den paso a informes imparciales sobre el seguimiento y puesta en marcha de los compromisos del plan. Esto es importante en el proceso actual de desarrollo del informe de autoevaluación sobre las actividades incluidas en el primer plan de acción de gobierno abierto y todo el proceso de implementación, y este informe deberá someterse al debate y la revisión de la sociedad civil.

Acciones recomendadas para Costa Rica

El análisis incluido en este caso de estudio sobre los elementos habilitadores del gobierno abierto en Costa Rica, destaca que, a pesar de que aún se carece de un marco legal que consolide la transparencia y el acceso a la información, se está configurando un escenario favorable que, empezando con la propia Constitución, crea un contexto en el que los ciudadanos pueden ejercer control sobre las acciones del Estado, incluidas las que aseguran transparencia y rendición de cuentas. Al tomar este contexto en consideración, las acciones aquí recomendadas se orientan a consolidar aún más y apoyar el trabajo del gobierno de Costa Rica para fomentar el gobierno abierto.

- **Se recomienda que el gobierno se centre en avanzar en el desarrollo de una ley marco sobre transparencia y acceso a la información**, integrando elementos sobre rendición de cuentas, acceso a la información y revelación proactiva de información en un solo organismo regulatorio que afecte a todas las instituciones. La ley tendría que establecer también mecanismos de control claros y un entorno institucional capaz de dar seguimiento al cumplimiento, con facultades reales para imponer su ejecución; además, orientarse a superar las barreras potenciales al acceso a la información del sector público (por ejemplo, disposiciones sobre solicitudes anónimas y exención de cuotas). Las leyes adoptadas por México, Chile y España proporcionan modelos pertinentes. Asimismo, sería conveniente que la ley contuviera disposiciones y desarrollara regulaciones específicas relativas a los datos abiertos. Establecer regulaciones para la divulgación de datos en formatos que no sólo permitan el

acceso sino también la utilización y reutilización sin discriminación es esencial para permitir la participación pública en la creación de valor público.

- **Sería conveniente ir más allá de la revelación proactiva y la entrega de información y datos (transparencia activa o proactiva).** Esto podría hacerse, por ejemplo, al: a) tomar ventaja de la actual Ley del Sistema Nacional de Archivos, la cual ofrece un marco para hacer que la información esté disponible; b) integrar una enmienda al proyecto de ley marco sobre el acceso a la información, especificando la divulgación de los datos por las instituciones, categorizándolos e instruyendo para que se divulguen en formatos abiertos y publicaciones en el portal nacional de datos abiertos, el cual podría dirigirse en conjunto con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital. De hecho, hay una tendencia mundial por la cual, en vez de pensar en transformar los datos a formatos abiertos, la línea de pensamiento tendría que dirigirse a “datos abiertos de manera predeterminada” o “por diseño”. Esto significa que se requiere que todas las instituciones, al desarrollar sus sistemas, los diseñen de modo que sean capaces de producir datos abiertos desde su inicio, siempre que sea adecuado (por ejemplo, excepto en casos de seguridad y privacidad). Por ejemplo, esto es algo que podría incorporarse como parte del deber de generar información para el archivo.
- **Crear un sólido marco institucional para el gobierno abierto.** El reciente establecimiento de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital es un paso clave hacia delante en este sentido. Sin embargo, para garantizar el apoyo continuo con el fin de obtener resultados sostenibles en el largo plazo, será esencial **asegurar una coordinación eficaz** con la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, la cual desempeña la función de coordinación de gobierno abierto en Costa Rica por mandato de la Presidencia de la República, y con las siete provincias locales para evitar un fuerte enfoque descendente y propiciar las prácticas de gobierno abierto y DAG a nivel local. Para garantizar la continua evolución de la estrategia general de gobierno abierto y datos abiertos será necesario poner en marcha e institucionalizar la consulta para llevar las aportaciones de la población al nivel local.
- Dado que los esfuerzos de Costa Rica se orientan a crear disposiciones institucionales sólidas para gobierno abierto, **el gobierno podría considerar adoptar una directiva o decreto que aporte claridad sobre la organización institucional de la Comisión Interinstitucional para el Gobierno Abierto.** El apoyo político de alto nivel y continuo es clave. Bajo el mismo criterio, y como una manera de ganar terreno en anticipación de importantes iniciativas legislativas, las buenas

prácticas del Presidente Obama en Estados Unidos o del Presidente Piñera en Chile han consistido en la emisión de una directiva presidencial que define la política de gobierno abierto, incluidos los elementos de datos abiertos y la participación ciudadana. También fija los plazos para que las instituciones cumplan con un conjunto de tareas como: publicación de conjuntos de datos, publicación de información activa, facilitación del acceso a la información o formas de consulta pública. Con objetivos específicos similares y un plan de acción que incluya medidas de apoyo para las instituciones —como el acompañamiento y el suministro de plataformas tecnológicas por parte de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital—, una directiva de este tipo tendría la necesaria influencia política, especialmente si se combina con un mecanismo público de seguimiento disponible para todos los ciudadanos.

- **Sería recomendable** —incluso a través de la directiva mencionada— **institucionalizar la creación de un portal de gobierno abierto** que centralice toda la información e iniciativas del plan de acción en una “ventanilla única”, fácil de utilizar. Las buenas prácticas en el desarrollo de este modelo de ventanilla única incluyen las de Corea del Sur y Chile con su portal de gobierno abierto. En este portal, varios servicios o funciones podrían habilitarse y consolidarse, como: acceso directo al portal de datos abiertos, acceso directo a los sistemas institucionales de quejas; sistema de acceso centralizado a la información pública remitiendo al usuario a la institución responsable (información indirecta y suministro de datos); acceso a un motor de búsqueda de transparencia activa para ver información divulgada de manera proactiva (para lo cual tendrían que definirse formatos de propósitos); acceso a las instancias de participación ciudadana y actividades de sensibilización y educación sobre transparencia, acceso y participación.
- **Un portal con estas funciones, con una arquitectura de información simple y guiada, reduciría la asimetría de información entre los ciudadanos y el Estado**, haciendo que la relación con este último sea más transparente y accesible. En el mismo portal, con base, por ejemplo, en la directiva previamente sugerida que establecería plazos y obligaciones, podría conformarse un observatorio de cumplimiento con avances de estatus presentados en gráficos (vía tablero de instrumentos), donde la gente pueda ver el “nivel” de apertura de cada institución pública. Si bien la adopción de las medidas puede ser voluntaria, se ha demostrado que las instituciones no desearán quedarse sin protección del escrutinio público ni ser calificadas como instituciones no transparentes.

- **El gobierno tendría que aprovechar mejor las importantes sinergias entre los planes de gobierno digital y gobierno abierto.** Esto podría hacerse al definir iniciativas orientadas a reducir las barreras de entrada a las instituciones públicas para la adopción de normas de transparencia y participación. Algunas medidas puestas en marcha en otros países, como Colombia y la República Dominicana, incluyen la creación de normas para la publicación de información proactiva, facilitando su indexación y búsqueda, así como el acceso estandarizado a los sistemas y portales de información (véanse el Capítulo 7 sobre Perú y el Capítulo 2 en relación con República Dominicana). Esto podría permitir la puesta en marcha de plataformas como las siguientes:
- **Sistema de gestión de transparencia activa** (para la publicación de información por parte de la Red Interinstitucional de Transparencia): las normas de publicación se definen de modo que permitan una indexación homogénea de la información y la búsqueda entre instituciones. Con estas normas, se crean modelos de recopilación de información y convertidores de formatos para transformar la información ingresada en archivos abiertos, preparados para la red, los cuales pueden publicarse bajo un URL común en formatos que pueden indexarse utilizando mecanismos automatizados. Una vez hecho esto, se desarrolla un motor de búsqueda para indexar esa información y permitir que se realicen búsquedas sobre esta información en todo el estado.
- **Transparencia pasiva o sistema de acceso a la información:** en la línea de la plataforma “cronológica”, Costa Rica podría desarrollar una forma para gestionar las solicitudes de acceso a la información, con un formato estándar para todos los servicios, accesible y fácil de utilizar para los ciudadanos; asimismo, podría habilitar a la comisión intersectorial para vigilar las solicitudes. Si bien la adhesión puede ser voluntaria, dado que no hay una ley marco en vigor, su uso podría facilitarse al ofrecerla como software público que apoye a las instituciones en su puesta en marcha, e integrarla como un instrumento de medición del cumplimiento en el portal de seguimiento del gobierno abierto para escrutinio público. A manera de ejemplo, en Chile, la definición de un modelo de implementación con este tipo de tecnología permitió la aplicación de la ley en toda la Administración central en menos de cinco meses.
- **Estimulación de la participación activa de ciudadanos y empresas (en especial pequeñas y medianas empresas y emprendedores).** Esta estimulación es importante en un contexto en el que hay leyes que permiten la generación de proyectos de ley surgidos de iniciativas

ciudadanas y la posibilidad de realizar referendos. En ese sentido, una posible medida sería crear un sistema de propuesta ciudadana, en el que las personas puedan presentar propuestas, recabar firmas y trabajar con un mecanismo de “ciclos de retroalimentación”, de acuerdo con los cuales el gobierno se comprometería a responder. Algunas iniciativas podrían abarcar lo siguiente:

- **Identificación de las necesidades de los ciudadanos y generación de nuevos espacios de participación ciudadana.** Iniciativas similares a las “peticiones electrónicas” en el Reino Unido y “We the people” (Nosotros, el pueblo) en Estados Unidos pueden estimular el interés público y, de orientarse adecuadamente, podrían ser una fuente importante de mejora de la participación del público.
- **Inclusión de la participación ciudadana en el mismo diseño de las iniciativas de gobierno abierto.** Por ejemplo, en la definición de lineamientos y estándares técnicos para datos abiertos, sería esencial llevar a cabo consultas públicas sobre el diseño y arquitectura de las plataformas tecnológicas, como los portales de datos abiertos o gobierno abierto. Las experiencias del Reino Unido y Chile, a través de la implementación de programas “alfa” o “beta” para que los ciudadanos expresen sus opiniones acerca del diseño ha permitido la mejora de interfaces de los usuarios, con el fin de facilitar la adopción y generar confianza entre los ciudadanos.
- **Consolidación de la transparencia de los procesos de administración pública para las empresas y la población en general, y prevención de la corrupción.** Al aprovechar el fuerte vínculo entre las iniciativas de gobierno abierto y gobierno digital, y en el contexto de las leyes orientadas a simplificar procedimientos y trámites o eliminar los innecesarios, podría crearse una iniciativa similar a la puesta en marcha por el gobierno de Colombia a través de la “Urna de cristal” o el de Chile con “Chile sin papeleo”, en el que los propios ciudadanos priorizan los trámites o procedimientos que se digitalizarán, rediseñarán o eliminarán. Para tal fin, en el mismo portal de servicios ciudadanos, éstos y las empresas, de manera sencilla, tienen la oportunidad de votar por los trámites o procedimientos que desean eliminar o digitalizar y los resultados se ponen a disposición de las instituciones. El objetivo debería ser diseñar procesos y trámites con un enfoque ciudadano, y simplificar trámites. Con base en esta información, puede desarrollarse un plan de digitalización, el cual podría apoyarse con una directiva presidencial (como sucedió en Chile). Éste constituye un enorme paso hacia delante para mejorar la transparencia de los procesos de administración pública para las personas; prevenir la corrupción en procesos clave, como la creación

de empresas y las compras públicas, así como eliminar los procesos y papeleo innecesarios.

- **Conviene que el gobierno trabaje más en la puesta en marcha de políticas e iniciativas de datos abiertos.** Este trabajo podría incluir diversas acciones:
- El gobierno podría considerar el **establecimiento del cargo de director general de datos** como promotor de los datos abiertos. Esto brindaría el apoyo político apropiado para asegurar que una política de datos abiertos permee y se aplique en las diferentes estructuras gubernamentales. Sería aun mejor que esas facultades se clarificaran en un decreto similar al adoptado para establecer la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto.
- Como se observa en la mayoría de los países de la OCDE, **es recomendable que el gobierno de Costa Rica trabaje en la migración de un enfoque de suministro estático de información al diseñar programas de datos abiertos, con el fin de aprovechar por completo los beneficios de los DAG para los sectores público y privado, y la sociedad en su conjunto.**
- **Es recomendable que el gobierno alimente el desarrollo y participación de ecosistemas de gobierno abierto y datos abiertos para producir el impacto deseado.**
- Costa Rica ha realizado con éxito y con conocimientos especializados, eventos de consulta y coordinación con la población en general, pero **se requiere mayor participación del sector privado (pequeñas y medianas empresas) en programas e iniciativas de datos abiertos.** El gobierno central trabaja en ello al incluir al sector privado en el comité directivo de gobierno abierto; ciertamente, la continua participación del sector privado en actividades de consulta propiciará el desarrollo de programas con beneficios amplios para todos los interesados. La participación de las PYMEs será de igual importancia para mejorar el diseño de los trámites relacionados con las empresas en línea, la creación de empresas y la simplificación regulatoria.
- **Una participación más fuerte de los medios podría ayudar a aumentar la sensibilización de los ciudadanos a las iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos.** Costa Rica comparte este tema con prácticamente todos los ALCs (véase el Capítulo 2). Sin una estrategia de comunicación con objetivos claros y eficaces canales de comunicación con las ONGs y la sociedad civil, será extremadamente difícil alcanzar el reconocimiento y la apreciación de las acciones realizadas y obtener el apoyo subsecuente.

- **El gobierno tendría también que considerar el establecimiento del mecanismo para la participación ciudadana en la preparación y posterior evaluación de los compromisos establecidos en el plan de acción de gobierno abierto.** Es importante reconocer las recomendaciones aportadas por los actores de la sociedad civil y aprender de los errores cometidos en la preparación del primer plan. Sería aún más eficiente que los espacios y mecanismos de participación se reconocieran mediante un decreto.

Notas

1. Ley española número 274/2013.
2. Resolución número 2006-08995 asentada a las 11:28 horas el 23 de junio de 2006.
3. Publicado en la actualización número 20 de La Gaceta (gaceta oficial del Estado)m número 110, de fecha 8 de junio de 1995.
4. <http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/quienessomos.htm>
5. Decreto Ejecutivo número 33147, 8 de mayo de 2006. http://www.pgr.go.cr/scij/scripts/TextoCompleto.dll?Texto&nNorma=57167&nVersion=73630&nTamanoLetra=10&strWebNormativa=http://www.pgr.go.cr/scij/&strODBC=DSN=SCIJ_NRM;UID=sa;PWD=scij;DATABASE=SCIJ_NRM;&strServidor=\\pgr04&strUnidad=D:&strJavaScript=NO
6. Si desea mayor información, consulte: http://www.hacienda.go.cr/docs/5228c0e0637a1_Folleto_Presupuesto_Nacional.pdf
7. “Artículo 8 – Supervisión de publicación obligatoria. La Defensoría de los Habitantes de la República supervisará el cumplimiento de las disposiciones estipuladas en el Artículo 6 de esta ley, por el cual se determinarán las acciones administrativas internas necesarias dentro del alcance de sus competencias. Para tal fin, incluirá un capítulo en el Informe Anual presentado a la Asamblea Legislativa en el mes de junio de cada año, como se dispone en el Artículo 15 de la Ley número 7319, respecto a los resultados y conclusiones sobre la materia y las actividades realizadas durante el periodo sobre el cual se informa”. Además, propone proporcionar los recursos sugeridos, necesarios para cumplir la obligación estipulada en el Artículo 7 de este proyecto de ley.

220 – 6. POLÍTICAS E INICIATIVAS DE GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA

8. La entidad es dirigida por una junta administrativa establecida por la Ley número 5574, de fecha 6 de septiembre de 1974. De conformidad con el Artículo 12 de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, Ley número 7202.

9. Ley número 8422 del 6 de octubre de 2004.

Bibliografía

- Banco Mundial (2014), *Doing Business 2014 Understanding Regulations for Small and Medium-Size Enterprises*, <http://www.doingbusiness.org/reports/global-reports/doing-business-2014>.
- CEPAL (2014), *Costa Rica: Perfil Nacional Económico*, http://interwp.cepal.org/cepalstat/WEB_cepstat/Perfil_nacional_economico.asp?Pais=CRI&idioma=e
- EPI (Índice de Desempeño Ambiental) (2014), *Country Profile: Costa Rica*, Yale University, <http://epi.yale.edu/epi/country-profile/costa-rica>.
- Gobierno de Costa Rica (2013), *Alianza para el Gobierno Abierto, 2013-2014 Action Plan of Costa Rica*, http://www.gobiernofacil.go.cr/e-gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/PlanAccionGobiernoAbiertoCosta%20Rica2013_2014.pdf
- INEC (2013), *Encuesta Nacional de Hogares*, <http://www.inec.go.cr/enaho/result/tics.aspx>
- INEC (2014), *Provincias de Costa Rica*, <http://www.inec.go.cr/Web/Home/pagPrincipal.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (2012), “United Nations E-Government Survey 2012 E-Government for the People”, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan048065.pdf>.
- PNUD (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo) (2013), *Informe sobre Desarrollo Humano 2013 - El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*, http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
- UNICEF (2014), *Panorama Costa Rica*, http://www.unicef.org/spanish/infobycountry/costarica_statistics.html