

Estrategias de Gobierno Abierto Local: el caso de las Municipalidades de Heredia y Turrialba

*Local Open Government Strategies:
the case of the Municipalities of Heredia and Turrialba*

**MPCT. Carlos Alberto Montero Corrales²¹
Dr. Orlando Josué Hernández Cruz²²**

Artículo postulado: 26/06/2020

Artículo aprobado: 21/09/2020

Cita: Montero Corrales, C. A., Hernández Cruz, O. J. (2020) Estrategias de Gobierno Abierto Local: el caso de las Municipalidades de Heredia y Turrialba. [Sistematización de Investigación] Administrar Lo Público, 8va. Compilación, (8) 95-108, ISBN 978-9968-932-36-3 CICAP – Universidad de Costa Rica, San José

Resumen. El presente artículo de investigación tiene el objetivo de analizar el proceso de implementación de la guía Gobierno Local Abierto: Una ruta para su implementación en Costa Rica (Hernández y Montero, 2020) en las municipalidades de Heredia y Turrialba, para elucidar los principales desafíos y lecciones aprendidas del proceso que faciliten su implementación en otras municipalidades de Costa Rica. Se muestra la experiencia de la aplicación de la metodología que se desarrolló en cinco etapas: 1. Convocatoria y evaluación de las municipalidades postulantes al acompañamiento, 2. Acompañamiento en la aplicación de la Guía en las municipalidades seleccionadas, 3. Seguimiento de los resultados obtenidos en la aplicación, 4. Sistematización de las lecciones aprendidas, y 5. Reflexión de los autores sobre los desafíos presentados. La experiencia arrojó resultados tales como la formulación de la política pública cantonal de Gobierno Abierto, la necesidad del compromiso, capacitación y competencia del factor humano como aspecto clave para implementar estrategias de Gobierno Abierto y lo indispensable de la madurez de la organización municipal para la gestión de iniciativas de este tipo con claridad en el papel del municipio, de las normas y del rol de la ciudadanía.

Palabras clave: Municipalidad, transparencia, participación ciudadana, gobernanza, gobierno abierto.

Abstract. *This paper analyzes the implementation process of the Open Local Government Guide: A route for its implementation in Costa Rica (Hernández & Montero, 2020) in locals' governments of Heredia and Turrialba, to elucidate the main challenges and lessons learned from the process that facilitates its implementation in other municipalities of Costa Rica. It shows experience of applying a methodology that was processed in five stages: 1. Announcement an evaluation of applicants for the accompaniment, 2. Accompaniment to apply the guide in selected municipalities, 3. Following the results obtained in the accompaniment, 4. Systematization of lessons learned and 5. Reflection by authors about*

²¹ Profesor-Investigador, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Escuela de Administración Pública, Universidad de Costa Rica. carlos.monterocorrales@ucr.ac.cr

²² Director, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr

the challenges on process. The experience yielded results such as the formulation of the local public policy of Open Government, the need for commitment, training and competence of the human factor as a key aspect to implement strategies of Open Government and the essential of the maturity of the municipal organization for the management of initiatives of this type with clarity on the role of the municipality, the norms and the role of the citizens.

Keywords: Local government, transparency, citizen participation, governance, open government.

Introducción

En Costa Rica se ha venido tratando la discusión sobre Gobierno Abierto como un enfoque de gestión pública en los gobiernos locales desde el 2011. Para muestra de lo anterior, por parte de Hernández *et al.* (2011) se analizaron las iniciativas de Gobierno Abierto de varias municipalidades de América Latina, incluyendo los esfuerzos de la Municipalidad de Palmares en Costa Rica, y se concluyó que en la región latinoamericana la “apertura de los gobiernos locales es un proceso y que el camino por recorrer es más complejo de lo imaginado” (p.29),

Desde el sector académico costarricense, Guillén (2019) señala que se observa en el país progreso en varios aspectos del desarrollo del Gobierno Abierto, sin embargo, indica que no se evidencia que los principios de este enfoque se estén incorporando de tal manera que conduzca a un cambio sustancial en la dinámica organizacional, funcional y cultural de la gestión pública nacional. En el mismo sentido, al analizar las dinámicas de implementación del Gobierno Municipal Abierto en las municipalidades de Cartago, Curridabat, Goicoechea y Moravia, se argumenta por parte de Chaves *et al.* (2018) que existe una necesidad de contar con un marco orientador de buenas prácticas para implementar integralmente estrategias municipales de gobierno abierto en Costa Rica. Por su parte, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública desde el año 2016 ofrece una oferta de servicios de vínculo externo por medio de su Modelo OpenMuni (Mora, 2016) que pretendía fortalecer las acciones locales para apertura de datos públicos.

Según lo anterior, el presente artículo presenta una experiencia de trabajo diferente en el contexto costarricense, al mostrar los resultados del acompañamiento a la implementación de la guía *Gobierno Local Abierto: Una ruta para su implementación en Costa Rica* (Hernández y Montero, 2020)²³ (en adelante Guía), para incidir en la

²³ Este documento se escribió en el año 2018 por medio de una metodología colaborativa y de co-creación en la que participaron 65 personas representantes de los 15 gobiernos locales comprometidos con los principios de Gobierno Abierto, y tiene el objetivo ofrecer una ruta básica de implementación de acciones para abrir con clave de participación ciudadana los gobiernos locales en Costa Rica (Hernández y Montero, 2020), por medio de acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, colaboración y co-creación. Los 15 gobiernos comprometidos con los principios de Gobierno Abierto locales firmaron una Carta de Entendimiento en noviembre del 2017 junto con el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano para promover políticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, en la gestión local con el fin de incorporar los principios del Estado Abierto en sus planes, proyectos y acciones para incorporarse a la Estrategia Nacional para el Gobierno Abierto, dichos municipios fueron: Osa, Barva, Moravia,

dinámica organizacional, funcional y cultural de la gestión pública de dos gobiernos locales: la Municipalidad de Heredia y la Municipalidad de Turrialba. objetivo ofrecer una ruta básica de implementación de acciones para la apertura de los gobiernos a nivel local, por medio de acciones en materia de transparencia, rendición de cuentas, colaboración y co-creación.

En este artículo se presenten los aprendizajes generados durante el proceso de implementación de las etapas propuestas en la Guía, entendiendo que el concepto de Gobierno Abierto²⁴ afronta a las instituciones públicas con un nuevo paradigma de gobernanza, el cual trae consigo desafíos institucionales para su implementación. Por lo tanto, la pregunta que guía este artículo es la siguiente: ¿Cuáles son los desafíos institucionales que surgen al implementar la Guía en las Municipalidades de Heredia y Turrialba?

El artículo tiene el objetivo de analizar el proceso de implementación de la Guía en las municipalidades de Heredia y Turrialba, para evidenciar los desafíos y lecciones aprendidas del proceso, a fin de generar un insumo que facilite su implementación en otras municipalidades de Costa Rica.

Este artículo retrata la experiencia de implementación de la Guía, considerando las siguientes secciones del documento: 1. Metodología de la aplicación de la Guía en las dos municipalidades mencionadas; 2. Resultados, explicando los hallazgos principales de la aplicación de la Guía, y, 3. Discusión, detallando los principales aprendizajes y lecciones aprendidas del proceso.

Metodología

El proceso metodológico de la aplicación de la metodología se desarrolló en cinco etapas: 1. Convocatoria y evaluación de las municipalidades postulantes al acompañamiento, 2. Acompañamiento en la aplicación de la Guía en las municipalidades seleccionadas, 3. Seguimiento de los resultados obtenidos en la aplicación, 4. Sistematización de las lecciones aprendidas, y 5. Reflexión de los autores sobre los desafíos presentados. Las etapas anteriores se realizaron en un plazo temporal de 8 meses, iniciando en setiembre del año 2018, y concluyendo la última etapa en abril del 2019.

En cuanto a la primera etapa, se convocó a sesenta y cinco personas, entre personas funcionarias municipales y personas de la sociedad civil de los 15

Montes de Oca, San José, Cartago, Santa Ana, Quepos, Curridabat, Naranjo, Turrialba, Santo Domingo, San Isidro, Esparza y Heredia (Ministerio de la Presidencia de la República de Costa Rica, 2017).

²⁴ De acuerdo con lo expuesto por Gutiérrez-Rubí (2011) y Cruz-Rubio (2015) el Gobierno Abierto es una forma de pensar y abordar las necesidades e intereses de la ciudadanía, colocándolas en el centro de atención entre el gobierno y la ciudadanía para diseñar, implementar, controlar y evaluar las políticas públicas, y el avance de la administración del gobierno utilizando los mecanismos tradicionales de participación, así como las tecnologías de la información y comunicación.

gobiernos locales que firmaron la Carta de Entendimiento para implementar el Gobierno Abierto.

Posteriormente, se abrió el proceso de postulación de gobierno locales interesados en implementar la Guía, lo cual dio como resultado tres postulaciones presentadas por la Municipalidad de Turrialba, la Municipalidad de Heredia y la Municipalidad de Cartago, lo cual le permitió evaluar la documentación al equipo de investigadores según los siguientes criterios cualitativos de evaluación.

Tema	Puntaje	Criterios cualitativos evaluados y puntos
1.Gestión Municipal	40	1.1. Índice de Gestión Municipal obtenido al año 2017 (10 puntos)
		1.2. 1.2. Jornada de trabajo del equipo de trabajo asignada por la administración al acompañamiento en la implementación de la Guía. (5 puntos)
		1.3. 1.3. Asignación por parte de la Alcaldía de las personas que conformaron el equipo de trabajo. (5 puntos)
		1.4. 1.4. Presupuesto de materiales asignado al acompañamiento. (5 puntos)
		1.5. 1.5. Presupuesto en alimentación para el acompañamiento. (5 puntos)
		1.6. 1.6. Espacio físico asignado para realizar los talleres de acompañamiento. (5 puntos)
2.Planificación Estratégica	40	2.1. Plan de Desarrollo Municipal (20 puntos)
		2.2. 2.2. Plan Estratégico Municipal (20 puntos)
3.Iniciativas de Participación Ciudadana	20	3.1. Página web con datos abiertos (5 puntos)
		3.2. 3.2. Capacitación en Gobierno Abierto o Datos Abiertos (5 puntos)
		3.3. 3.3. Sesiones del Consejo Municipal Transmitidas (2,5 puntos)
		3.4. 3.4. Actas de Consejo Municipal publicadas (2,5 puntos)
		3.5. 3.5. Convenios con Asociaciones de Desarrollo (5 puntos)
Total	100	

Tabla 1: Tema, puntaje y criterios cualitativos de evaluación para el proceso de selección de las Municipalidades para el acompañamiento²⁵

Para la evaluación de las postulaciones de gobiernos locales al proceso de acompañamiento de la implementación de la Guía, el equipo de investigadores

²⁵ Con base en la convocatoria a la postulación de Gobiernos Locales para el acompañamiento en la implementación de acciones en Gobierno Abierto (2018).

contó con una rúbrica para asignar puntos según el grado de cumplimiento de los criterios cualitativos presentados.

En cuanto a la segunda etapa referente al acompañamiento en la aplicación de la Guía en las municipalidades de Heredia y Turrialba, se formularon indicadores de seguimiento con la finalidad de evidenciar el grado de avance de las municipalidades en la implementación de las etapas propuesta en la hoja de ruta de la Guía. Para esto, se valoró en una escala de avance (muy satisfactorio, satisfactorio, poco satisfactorio, nada satisfactorio) el logro de cada municipalidad de las siguientes once etapas de la Guía:

1. Conformar un equipo de trabajo interdisciplinario
2. Diagnosticar la brecha de capacidades
3. Corregir la brecha identificada con respecto al perfil profesional esperado
4. Diagnosticar el grado de avance del Gobierno Local con respecto a este
5. Priorizar y decidir al menos una acción por dimensión para implementar.
6. Definir los programas, proyectos o servicios municipales a los que se les aplicarán las acciones propuestas
7. Mapear a los actores sociales involucrados en la formulación e implementación de las acciones elegidas
8. Implementar la acción tomando en consideración los recursos económicos, tecnológicos y humanos requeridos
9. Dar seguimiento a la formulación e implementación de las acciones con un enfoque de Gestión para Resultados del Desarrollo
10. Generar un informe de los resultados alcanzados durante el proceso de implementación de las acciones
11. Divulgar los resultados alcanzados con los actores sociales involucrados y la ciudadanía.

Los resultados generados en cada etapa, y los desafíos que surgieron al pretender alcanzar estos resultados serán expuestos a continuación.

Resultados

En este apartado se destacan puntualmente los resultados de la valoración del concurso de las postulaciones de las tres municipalidades interesadas en el proceso de acompañamiento, detallando las evaluaciones obtenidas en cada gobierno local, así como, se detallan los resultados alcanzados en las once etapas ejecutadas durante el acompañamiento en la implementación de la Guía, y su respectivo grado de avance de su implementación.

En cuanto al proceso de evaluación de las tres postulaciones presentadas en el concurso, se tomaron como criterios de valoración las evidencias presentadas por los municipios en cuanto a la Gestión Municipal, la Planificación estratégica y las iniciativas de participación ciudadana. En la siguiente Tabla 2 se evidencian los resultados posteriores a la valoración de las postulaciones:

Tema	Puntaje	Municipalidad de Cartago	Municipalidad de Turrialba	Municipalidad de Heredia
Gestión Municipal	40	20	31	23
Planificación Estratégica	40	20	20	40
Iniciativas de Participación Ciudadana	20	1,5	16	13
Total	100	41,5	67	76

Tabla 2. Resultados del proceso de evaluación de postulaciones, año 2019

Según la Tabla 2, cabe señalar las fortalezas y debilidades encontradas en las tres municipalidades una vez realizada la evaluación de la postulación. En cuanto a las fortalezas se mencionan las siguientes: la Municipalidad de Heredia y Cartago poseen un Índice de Gestión Municipal al año 2017 superior a 75 puntos, las 3 municipales asignaron un espacio físico para realizar talleres en el marco del acompañamiento, las 3 municipalidades contaron con un Plan de Desarrollo Humano Cantonal y un Plan Estratégico Cantonal vigente, la Municipalidad de Heredia contó con un portal de datos abiertos y finalmente la Municipalidad de Turrialba destacó en la calificación ya que el equipo de trabajo asignado contaba con capacitación en Gobierno Abierto o Datos Abiertos, en que las sesiones del Consejo Municipal transmitidas, en que las actas de Consejo Municipal publicadas y con convenios con Asociaciones de Desarrollo.

En cuanto a las debilidades evidenciadas en las tres municipalidades una vez realizada la evaluación de la postulación se constató que las municipalidades de Cartago y Turrialba no contaban con un portal de datos abiertos, que la Municipalidad de Cartago contaba con cero horas de capacitación en Gobierno Abierto o Datos Abiertos y que las sesiones del Consejo Municipal no se transmitían a la fecha, las municipalidades de Heredia y Cartago no contaban con Convenios con Asociaciones de Desarrollo.

Con las anteriores fortalezas y debilidades, se inició el proceso de acompañamiento en las Municipalidades de Heredia y Turrialba, las cuales finalmente fueron los dos gobiernos locales seleccionados para realizar el acompañamiento de la implementación de la Guía, ya que la municipalidad de Cartago obtuvo el menor puntaje de calificación. A continuación, se muestran los resultados por cada una de las once etapas propuestas en la Guía:

1. Conformar un equipo de trabajo interdisciplinario que lidere el proceso

Se conformaron dos equipos de trabajo, un equipo en la Municipalidad de Turrialba y otro en la Municipalidad de Heredia, cada uno encargado de implementar los once pasos mencionados en la metodología. Los equipos se conformaron por los cargos mencionados en el Cuadro 1.

Municipalidad de Turrialba	Municipalidad de Heredia
Encargado de Tecnologías de Información	Encargada de la Oficina de igualdad y equidad de género.
Funcionario Municipal del área de planificación	Planificadora Institucional.
Secretaria de la Alcaldía	Encargada del Departamento Control Interno)
Síndica Municipal	Encargada de Tecnologías de la Información.
Contralora de Servicios	

Cuadro 1. Puestos que conformaron los equipos de trabajo.

2. Diagnosticar la brecha de capacidades

Se formuló y aplicó el instrumento: Rúbrica para el diagnóstico de capacidades y gobierno local abierto²⁶, a todas las personas miembros de ambos equipos de trabajo, en la cual se identificaron las brechas en cuanto al saber ser, saber conocer y saber hacer, que tenía cada miembro para implementar al Guía. En este sentido se encontraron los siguientes hallazgos:

- i. **En cuanto al saber conocer**, los resultados arrojan una brecha negativa en las siguientes competencias: 1. Conoce la normativa nacional y local sobre participación ciudadana en gobiernos locales, 1.1. Conoce la normativa nacional y local que rige sobre el derecho de acceso a la información pública, 2. Detecta limitaciones y retos en la legislación nacional y local sobre el manejo de datos personales y 3. Interpreta aquellas limitaciones y retos que se presentan en el contexto legal que rige a la participación ciudadana.
- ii. **En cuanto al saber hacer**, los resultados arrojan una brecha negativa de capacidades en las competencias. Crea laboratorios, observatorios y auditorías ciudadanas de participación en donde se prueben ideas para solucionar problemas públicos, 5. Inventaría a las organizaciones y empresas del cantón en bases de datos actualizadas. y 9. Utiliza herramientas de innovación pública para solucionar problemas en el cantón.
- iii. **En cuanto al saber ser**, los resultados no arrojaron brechas negativas en este apartado.

²⁶ Las competencias establecidas en dicho instrumento son las siguientes: 1. Conoce la normativa nacional y local sobre participación ciudadana en gobiernos locales, 1.1. Conoce la normativa nacional y local que rige sobre el derecho de acceso a la información pública, 2. Detecta limitaciones y retos en la legislación nacional y local sobre el manejo de datos personales, 3. Interpreta aquellas limitaciones y retos que se presentan en el contexto legal que rige a la participación ciudadana.

En relación con las demás competencias diagnosticadas²⁷, el equipo de investigadores no encontró brechas significativas que ameritarán su intervención en medio de este ejercicio de la implementación de la Guía.

3. Corregir la brecha identificada con respecto al perfil profesional esperado

La brecha del saber conocer se abordó por medio de un cuadro resumen que contiene las *Leyes, reglamentos, directrices sobre Participación ciudadana, gobierno abierto y datos abiertos* en el que se presenta la legislación nacional actual en materia de participación ciudadana y gobierno local abierto, a fin de aumentar su conocimiento sobre estos temas.

4. Diagnosticar el grado de avance del Gobierno Local con respecto a este trabajo.

Se le solicitó a cada equipo de trabajo de las municipalidades realizar un diagnóstico del estado de situación actual del Gobierno Abierto en su municipio. La Municipalidad de Heredia realizó la tarea, tomando las acciones planteadas en la Guía por cada una de las 3 dimensiones de Gobierno Abierto y realizaron una lista de chequeo que demostró cuales de esas acciones cumplían y que otras no se cumplían, en definitiva. De esta experiencia se destaca la voluntad del equipo de la Municipalidad de Heredia, ya que realizó un diagnóstico detallado sobre el avance, siendo un equipo de trabajo altamente empoderado del trabajo que realizan en esta materia.

5. Priorizar y decidir al menos una acción por dimensión para implementar

Se realizó un taller en el que se priorizaron las acciones de la Guía que se acompañarían en el proceso. En este taller cada municipalidad priorizó 3 acciones para ser acompañadas por el equipo de investigadores en su implementación, las cuales fueron las siguientes:

- a) Formular el reglamento de participación ciudadana.
- b) Formular la política cantonal de Gobierno Abierto.
- c) Empoderar a la ciudadanía sobre las temáticas, problemas y servicios de la municipalidad.

6. Definir los programas, proyectos o servicios municipales a los que se les aplicarán las acciones propuestas

²⁷ Las demás competencias son las siguientes: crea laboratorios, observatorios y auditorías ciudadanas de participación en donde se prueben ideas para solucionar problemas públicos, 5. Inventaría a las organizaciones y empresas del cantón en bases de datos actualizadas, 6. Comunica masivamente y de manera personalizada con la comunidad, 7. Genera información accesible, oportuna y veraz, 8. Mapea de procesos organizacionales en el cantón, 9. Utiliza herramientas de innovación pública para solucionar problemas en el cantón, 10. Resuelve problemas que se presentan en torno a lo que implica la transparencia y la rendición de cuentas en la legislación nacional y local, 11. Actúa de forma prolija en su actuar cotidiano que se basa en una cultura de transparencia y rendición de cuentas, 12. Actúa de forma propositiva y sinérgica en su trabajo grupal con propósito de alcanzar los resultados orientados al bienestar general y el desarrollo.

En este apartado no se realizaron actividades durante el acompañamiento, ya que las tres acciones de implementación priorizadas por las municipalidades son transversales a los programas, proyectos y servicios del cantón, es decir, implementar un reglamento de participación ciudadana atañe a todos los servicios del gobierno local, por lo tanto, no se pudieron elegir servicios para especificar los realizados.

7. Mapear a los actores sociales involucrados en la formulación e implementación de las acciones elegidas

Se realizó un taller en ambas municipalidades el que se mapearon los actores sociales²⁸ involucrados en el acompañamiento. Se logró evidenciar variedad de actores claves, primarios y secundarios que se relacionaron con las estrategias de implementación de Gobierno Abierto en cada municipalidad. A continuación, en el Cuadro 2 se mencionan los actores claves, primarios y secundarios identificados en esta etapa:

Tipos de actores	Municipalidad de Heredia	Municipalidad de Turrialba
Claves	Consejo Municipal, Contraloría de Servicios, alcalde, Departamento Legal, Planificación, Departamento Socioeconómico, Departamento de Participación y Transparencia. Asociaciones de Desarrollo, Grupos Vecinales, Juntas de educación y administrativas.	Alcalde, Síndicos y Regidores, Consejos de Distrito. Grupo de Adultos mayores. Grupo organizado de emprendedores. Comité de Caminos. Comités organizados, Asociaciones de desarrollo. Juntas de Salud. Agencia de protección de datos personales (ProdHab).
Primarios	Consejos Municipales de Distrito. Dirección Nacional de Desarrollo Comunitario. Defensoría de los Habitantes, Ministerio de Economía Industria y Comercio (MEIC), Agencia Nacional de Protección de Datos (ProdHab)	Unidad Técnica de Gestión Vial, Departamento de Patentes, Departamento de Desarrollo Urbano. Turrialba Digital. Unión Cantonal. Redes Académicas como la Universidad de Costa Rica, el y Colegios. Radio Cultural de Turrialba. Dirección nacional de Desarrollo Comunitario.
Secundarios	Departamento de Catastro, Departamento de Inversión Pública y de Tecnologías de la Información. Medios de	Comité de Emergencia. Banda Comunal Municipal. Comité Distrital de Deporte, Comisión Mixta de Atención al Indigente

²⁸ Un actor social en este estudio es una persona, un grupo o una organización que: Participa de un juego social, Posee un proyecto o controla algún recurso relevante para el juego social, Tiene un cúmulo (o no) de fuerzas, por lo tanto, posee capacidad de producir hechos en el juego (Costa, 2013).

Tipos de actores	Municipalidad de Heredia	Municipalidad de Turrialba
	Comunicación Local, Periódico El Velero, Radio Victoria, Periódico el Florense, Iglesias, Cámara de Comercio, Red de Grupos. Instituto de Fomento Municipal	de Turrialba (COMAITU). Cámara de comercio de Turrialba, Cámara de turismo de Turrialba, Turrialba sostenible, Turrialba Literaria, UNED, Bibliotecas públicas virtuales, Comisión de poetas turrialbeños. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

Cuadro 2. Identificación de actores sociales vinculados a las estrategias de Gobierno Abierto por municipalidad

8. Implementar las acciones tomando en consideración los recursos económicos, tecnológicos y humanos requeridos

Las tres iniciativas priorizadas en la etapa 5 de la Hoja de Ruta, fueron la base para implementar estrategias de Gobierno Abierto en las dos municipalidades. En este sentido, se acompañó con la generación de un Plan de Acción que identificó las siguientes preguntas:

- a) ¿Cuáles son los dolores que le aquejan a las personas munícipes en cuanto al Gobierno Abierto?
- b) ¿Qué es lo que desean estas personas en cuanto al Gobierno Abierto?
- c) ¿Qué acción debe de emprender el municipio para atender este deseo de las personas?
- d) ¿Cuál es la medicina que sanaría estos dolores de las personas?
- e) ¿Qué valor agregado otorgan las acciones que debe de emprender el municipio para atender el deseo de las personas?
- f) ¿Qué recursos, quién se hará responsable y en qué plazo se realizarán las acciones elegidas?

9. Dar seguimiento a la formulación e implementación de las acciones con un enfoque de Gestión para Resultados del Desarrollo

En esta etapa se realizó un taller para fortalecer la capacidad de las municipalidades para formular políticas públicas en materia de e Gobierno Abierto, y en particular en materia de Datos Abiertos. Para esto, se utilizó el caso de la Municipalidad de la Miraflores de Perú (Muñoz, 2015) para observar su aplicación en otro contexto y se facilitó un formato preliminar del Reglamento de Participación Ciudadana y del Acuerdo de Política de Datos Abiertos con la finalidad de ser adaptado en cada gobierno local. Esta acción dio como resultados el apoyo en la escritura del documento “Política Pública del cantón Central de Heredia, en materia de Gobierno Abierto” (Municipalidad de Heredia, 2020), el cual fue aprobado por el Concejo Municipal el 2 de febrero del presente año.

10. Generar un informe de los resultados alcanzados durante el proceso de implementación de las acciones

En esta etapa se escribió un informe final de los dos casos de implementación de la Guía, del cual se extrajeron parte de los resultados expuestos anteriormente. Además, se presentó el informe final de los resultados alcanzados a la Municipalidad de Heredia a fin de cerrar el proyecto.

11. Divulgar los resultados alcanzados con los actores sociales involucrados y la ciudadanía.

En cuanto a esta etapa, se realizó una cesión de cierre en abril del 2019 en la que se divulgó el informe final a ambas municipalidades y a las contrapartes patrocinadoras del proyecto.

Por medio de la construcción de indicadores cualitativos de avance en cada una de las anteriores once etapas, fue posible en el estudio evidenciar el grado de avance de cada municipalidad en la Hoja de Ruta. La Municipalidad de Heredia obtuvo un porcentaje de avance de 80% en las etapas propuestas en la Hoja de Ruta, al alcanzar un nivel *muy satisfactorio* entre las etapas 1 a la 7, un nivel *satisfactorio* en las etapas 8 y 9, y finalmente, un nivel poco satisfactorio en las etapas 10 y 11. Por su parte, la Municipalidad de Turrialba obtuvo un porcentaje de avance 55% en las etapas propuestas en la Hoja de Ruta, al alcanzar un nivel *muy satisfactorio* entre las etapas 1 a la 7, y un nivel de *nada satisfactorio* en las siguientes 4 etapas propuestas en la Hoja de Ruta.

Discusión de las lecciones aprendidas en la implementación de la Guía

Antes de la implementación de la Guía, en ambas municipalidades se tuvo un nivel de madurez organizacional distinto en cuanto al Gobierno Abierto; así como posterior a la implementación de la Guía se alcanzaron porcentajes distintos en su implementación. Lo anterior se constata al tomar en consideración que en la etapa de evaluación de las postulaciones la Municipalidad de Heredia obtuvo una calificación de 76 puntos, 9 puntos superior a los 67 puntos obtenidos por Turrialba. Por otro lado, una vez realizado el proceso de implementación de la Guía, el porcentaje de implementación de esta fue de 80% en la Municipalidad de Heredia, y 55% en la Municipalidad de Turrialba.

Dichas diferencias en cuanto al grado de madurez organizacional de Gobierno Abierto y en cuanto al grado de implementación, constatan lo expuesto por Sandoval-Almazán (2015) quien argumenta que una limitante del concepto de Gobierno Abierto es que está emergiendo en todo el mundo con diferentes niveles de madurez y grados de implementación, siendo que su ocurrencia obedece a una necesidad de ciudadanos como de gobernantes para abrir datos y compartir información.

Por otro lado, durante el proceso de implementación de la Guía, se constató que el concepto de Gobierno Abierto no sólo propone una forma de trabajo colaborativo, sino que impone el requisito de llevarse a la práctica institucional también con una

forma de trabajo colaborativa por quienes comandan estrategias de Gobierno Abierto. Lo anterior se confirma por Noveck (2011) y por Mora-Martínez *et al.* (2017) quienes señalan que la idea de Gobierno Abierto refiere a una estrategia para cambiar el modo de trabajar, siendo que busca solucionar problemas de forma colaborativa por medio de grupos interdisciplinarios que trabajen creando y cocreando entre sí.

Lo anterior planteó un desafío institucional relevante para la implementación de la Guía, ya que el trabajo colaborativo en los equipos de trabajo de la Municipalidad de Heredia y Turrialba se presentó con intensidades diferentes, siendo que esta forma de trabajo estuvo presente la Municipalidad de Heredia durante todo el proceso, y de manera intermitente en el equipo de trabajo de la Municipalidad de Turrialba.

En la implementación de la Guía en ambas municipalidades, se notó que más allá del cargo de las personas del equipo de trabajo y su relación con un Gobierno Abierto Local, lo que permitió alcanzar los resultados fue la cohesión de equipo y la confianza entre los miembros. La selección de los puestos para conformar el grupo fue relevante, sin embargo, no debe de ser una condición, más bien la conformación de un grupo de trabajo interdisciplinario debe realizarse por las mismas personas interesadas en el tema del Gobierno Local. También se podría considerar que se incorporen al equipo de trabajo la persona Contralora de Servicios y la persona Comunicadora de la Municipalidad, a fin de brindar una visión integral de la mejora del servicio y en cuanto a la difusión y visualización de la información publicada en la municipalidad.

Según lo anterior, el resultado final de esta forma de trabajo y la conformación del equipo de trabajo son instituciones eficaces y con una democracia robusta en la provisión de servicios públicos y en la formulación y evaluación de políticas públicas. De ahí que el Gobierno abierto se caracteriza, o debería caracterizarse, por utilizar y aprovechar las tecnologías de información para fortalecer el desempeño institucional en las Municipalidades y lograr el empoderamiento ciudadano de la información para impulsar decisiones que mejoren la calidad de vida de las personas munícipes.

Estas tres acciones priorizadas por los equipos de trabajo: formular el reglamento de participación ciudadana, formular la política cantonal de Gobierno Abierto, y, empoderar a la ciudadanía sobre las temáticas, problemas y servicios de la municipalidad; tienen que ver con la legitimación y, en menor medida, con la capacidad operativa de la Municipalidad en cuanto al Gobierno Abierto. Estas acciones priorizadas representaron para las municipalidades acciones nuevas en las que aún no se había desarrollado y probado procesos, por lo tanto, la propuesta teórica-metodológica de Shackle (2010) para priorizar las acciones para implementar en el marco de la Guía, apoyó el proceso de toma de decisiones y propició un corte entre el pasado y el futuro de la trayectoria institucional del Gobierno Abierto, principalmente en la Municipalidad de Heredia.

Uno de los resultados al concluir el proceso de acompañamiento en la implementación de la Guía fue la escritura y la aprobación de la “Política Pública del Cantón Central de Heredia, en materia de Gobierno Abierto” (Municipalidad de Heredia, 2020), lo cual no pudo haber sido lograda sin que el equipo de trabajo de éste cantón, concibiera el Gobierno Abierto como una “plataforma” conformada por programas, herramientas teóricas y prácticas que se logra con el apoyo legal, presupuestal y político para extender la temporalidad de las estrategias en este sentido.

Dicha acción municipal concuerda con lo expuesto por Sandoval-Almazán (2015), al proponer que un desafío institucional del concepto de Gobierno Abierto es trascender de la visión reduccionista de únicamente ofrecer portales de datos abiertos a la población para su acceso, sino que postula el concepto como una “plataforma” que requiere de institucionalización para su permanencia en el tiempo.

En esta misma línea, Noveck (2011) y Nath (2011) afirman lo anterior, argumentando que los datos abiertos por sí mismos no funcionan como una estrategia de Gobierno Abierto si no van acompañados de políticas públicas que favorezcan una cultura organizacional y social que fomente la comunicación, la participación y la colaboración. Por lo tanto, se debe resaltar que los avances actuales están encaminados a lograr la implementación de la estrategia de gobiernos locales abiertos.

Referencias

- Chaves, P., Corrales, M., Hidalgo, D., Vega, K., Mora, E. (2018). Gobierno municipal abierto: análisis de las dinámicas de la implementación del enfoque en las municipalidades de Cartago, Curridabat, Goicoechea y Moravia. Seminario de graduación (licenciatura en administración pública)--Universidad de Costa Rica. Facultad de Ciencias Económicas, Escuela de Administración Pública, 2018
- Costa, G. (2013). Metodología de Diagnóstico de Situações. Gestão Estratégica Em Políticas Públicas. Editora Alínea.
- Cruz-Rubio, C (2015). ¿Qué es (y que no es) gobierno abierto? Una discusión conceptual. *EUNOMÍA. Revista en Cultura de la Legalidad*, 37-53.
- Guillén, R. (2019). Incorporación y desarrollo del gobierno abierto en la gestión pública costarricense. Tesis Doctoral. Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas: Universidad de Costa Rica. <http://hdl.handle.net/10669/80727>**
- Gutiérrez-Rubi, A. (2011), “Open Government” y crisis económica”, Diario Cinco Días, 25 de enero de 2011.
- Hernández, J., Gandur, M. P., & Najles, J. (2011). Gobierno municipal abierto en América Latina: de la proximidad administrativa a la acción colaborativa. NYC: OEA.
- Hernández, O. y Montero, C. (2020). Gobierno Local Abierto: Una Ruta para su implementación en Costa Rica. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica.

- Ministerio de la Presidencia de Costa Rica (2017). Carta de Entendimiento para promover políticas de apertura, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana en los Gobiernos Locales.
- Mora, E. (2016). Modelo OpenMuni. Programa de Investigación e Innovación. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. CICAP, (14). <http://hdl.handle.net/10669/76353>
- Mora-Martínez, E., Guzmán-Pérez, P., Herrera-Vargas, R. (2017). Y su sitio web... ¿es transparente? Guía de diseño para portales web transparentes. Organización de Estados Americanos (OEA) elaborada por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Universidad de Costa Rica, p. 100 <http://hdl.handle.net/10669/75638>
- Municipalidad de Heredia. (2020). Política pública del cantón central de Heredia, en materia de gobierno abierto. Visitado el 23 de junio, y recuperado desde: https://www.heredia.go.cr/sites/default/files/politica_de_gobierno_abiertoheredia.pdf
- Muñoz, J. (2015). Experiencias de Miraflores, Perú en gobierno abierto: una apuesta por la transparencia y las nuevas tecnologías. XX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lima, Perú, 10 - 13 nov.
- Nath, J. (2011). Reimagining government in the digital age. *National Civic Review*, 100(3), 19-23
- Noveck, B. (2011). "Defining Open Government", Cairns Blog, April 14, Recuperado desde: <http://cairns.typepad.com/blog/2011/04>, 25-11-2015.
- Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia*, 22(68), 203-227
- Shackle, G. (2010) - "Decision Order and Time in Human Affairs". 2nd Edition. Cambridge: Cambridge University Press. Chap. 1,7 & 9.