

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

INCORPORACIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO
ABIERTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Tesis sometida a la consideración de la Comisión del Programa de
Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas para optar al
grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas
Públicas

ROBERTO GUILLÉN PACHECO

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2019

DEDICATORIA

A:

Yali, Andre, Pao, Caro, Rober, Nani, Sofi, Richie y Elena: las mayores bendiciones recibidas desde lo alto y mis motivos para seguir adelante

Ricardo, Fredy, Clemens y Axel: hijos especiales que la vida me ha obsequiado

Mi madre Elizabeth, mis hermanos y hermana: apoyo incondicional

Una meta definida, perseverancia, disciplina y esfuerzo

aseguran la solidez del triunfo.

AGRADECIMIENTOS

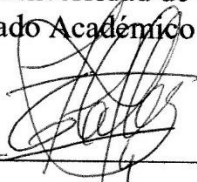
A mis excompañeros de la FundaciónUCR: Marta, Isa y a todo el equipo de lujo

A mis compañeros de la Escuela de Administración Pública: total respaldo

A mis compañeros del Consejo Científico del CICAP, Mayela, Rodolfo, Víctor, Andrea:
motivación y apoyo

Al comité de tesis: Carlos, Leonardo, Orlando: exigencia, aporte y dedicación.

“Esta tesis fue aceptada por la Comisión del Programa del Programa de Estudios de Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica, como requisito parcial para optar al grado y título de Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas



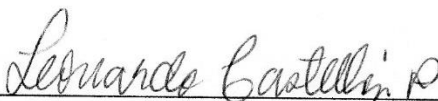
Dr. Gerardo Hernández Naranjo

Representante del Decano Sistema de Estudios de Posgrado



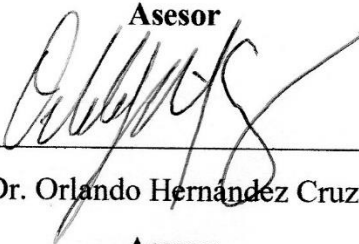
Dr. Carlos Murillo Zamora

Director de Tesis



Dr. Leonardo Castellón Rodríguez

Asesor



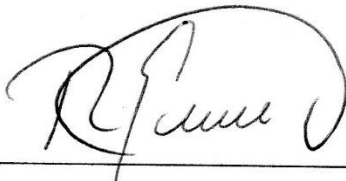
Dr. Orlando Hernández Cruz

Asesor



Dr. Alberto Cortés Ramos

**Representante Programa de
Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas**



Roberto Guillén Pacheco

Sustentante

TABLA DE CONTENIDO

Dedicatoria.....	ii
Agradecimientos.....	iii
Tabla de contenido.....	v
Lista de cuadros.....	ix
Lista de tablas.....	x
Lista de recuadros.....	xi
Lista de figuras.....	xii
Lista de gráficos.....	xiii
Resumen.....	xiv
summary.....	xv
Lista de abreviaturas.....	xvi
Introducción.....	1
Antecedentes y planteamiento del problema.....	3
Preguntas y objetivos de la investigación.....	10
Metodología utilizada en la investigación.....	11
Sobre la estructura del informe de investigación.....	21
Capítulo I. Elementos teóricos y conceptuales que sustentan el Gobierno Abierto.....	25
1.1. Relación Estado-sociedad y democracia.....	29
1.1.1. El Estado de bienestar.....	36
1.1.2. Globalización y neoliberalismo.....	40
1.1.3. La democracia liberal.....	41
1.2. Fuentes teórico-conceptuales que fundamentan el Gobierno Abierto.....	44
1.2.1. La libertad de información y el acceso a la información pública.....	44
1.2.2. El desarrollo de las TIC.....	49

1.2.3. La información gubernamental como herramienta y su reutilización. Los datos abiertos	52
1.2.4. Evolución de la Administración Pública.....	62
Capítulo II. El concepto de Gobierno Abierto.....	86
2.1. Conceptos y enfoques de GA.....	86
2.1.1. Definiciones de GA como una estrategia de actuación de los gobiernos	89
2.1.2. Definiciones de GA como un nuevo modo de gobernanza alternativo al paradigma vigente.....	91
2.1.3. Abordaje del GA desde dos perspectivas.....	94
2.2. Principios y valores del Gobierno Abierto	96
2.2.1. Transparencia y rendición de cuentas	97
2.2.2. Participación de la ciudadanía.....	97
2.2.3. Colaboración	98
2.2.4. Tecnología e innovación	99
2.3. Estrategias de implementación	100
2.4. Diferenciación del concepto de Gobierno Abierto con otros relacionados	102
Capítulo III. Tendencias globales y actores internacionales de Gobierno Abierto	108
3.1. Tendencias globales y el Gobierno Abierto.....	109
3.2. Actores clave del movimiento global de Gobierno Abierto	111
3.2.1. Open Government Parthnership (OGP)	111
3.2.2. Gobiernos promotores.....	124
3.2.3. Organizaciones no gubernamentales globales	125
3.2.4. Organismos y agencias multilaterales.....	131
3.3. Actores clave del entorno latinoamericano.....	139
3.3.1. Organismos y agencias multilaterales regionales	139
3.3.2. Organizaciones no gubernamentales regionales	146

3.4. Consideraciones acerca de los actores clave internacionales y regionales	149
Capítulo IV. Precedentes del proceso de adopción del gobierno abierto en Costa Rica	153
4.1. Gobierno Electrónico y política de Gobierno Digital	153
4.1.1. Desarrollo del Gobierno electrónico antes del 2006	155
4.1.2. Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2006-2012	162
4.2. Resultados de las estrategias de Gobierno Digital al 2012	170
4.3. Consideraciones acerca de los aspectos de Gobierno Digital	179
4.4. Dimensiones de apertura y participación ciudadana.....	183
4.5. Marco de apertura: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública.....	183
4.5.1. Constitución Política de Costa Rica.....	184
4.5.2. Convenios y tratados internacionales.....	187
4.5.3. Leyes específicas.....	190
4.6. Marco de participación ciudadana	196
4.6.1. Disposiciones constitucionales.....	196
4.6.2. Convenios y tratados internacionales.....	200
4.6.3. Leyes específicas.....	201
4.7. Consideraciones acerca de las dimensiones de apertura y participación	207
Capítulo V. Proceso de adopción y desarrollo del Gobierno Abierto en Costa Rica.....	212
5.1. Etapa de adopción y primer Plan Nacional de Acción para el GA	214
5.1.1. Incorporación a la OGP.....	214
5.1.2. Primer Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2013-2014.....	220
5.2. Etapa de desarrollo institucional del GA en Costa Rica	234
5.2.1. Incorporación de Costa Rica a la OCDE.....	242
5.2.2. Segundo Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2015-2017	246
5.2.3. Tercer Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019	260

5.2.4. Avance del GA con los planes nacionales de acción 2015-2017 y 2017-2019	271
5.2.5. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021.....	282
Consideraciones finales	288
Recomendaciones.....	310
Bibliografía.....	312

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1. Ejemplo de investigaciones sobre la libertad de información	48
Cuadro 2. Investigaciones sobre apertura de información gubernamental.....	55
Cuadro 3. Principios del Open Government Data	58
Cuadro 4. Tipos de datos	62
Cuadro 5. Fuentes teórico-conceptuales y tendencias globales de GA	110
Cuadro 6. OCDE. Marcos e instrumentos en áreas relevantes para las reformas de Gobierno Abierto	138
Cuadro 7. Contenidos del primer plan nacional de acción para GA 2013-2014	223
Cuadro 8. Actores de la sociedad civil, relacionados con el Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2013-2014 y sucesivos	232
Cuadro 9. Contenidos del segundo plan nacional de acción para GA 2015-2017	253
Cuadro 10. Clasificación de los compromisos del tercer plan nacional de acción para GA. 2017-2019.....	261
Cuadro 11. Contenidos del tercer plan nacional de acción para GA de Costa Rica 2017-2019	263
Cuadro 12. Resumen del problema, objetivos y conjeturas planteadas.....	289

LISTA DE TABLAS

Tabla 1. Costa Rica 2003-2018. Indicadores de Gobierno Electrónico. ONU..... 176

Tabla 2. Desarrollo del gobierno electrónico en América Central 2010-2012..... 177

LISTA DE RECUADROS

Recuadro 1: Hallazgos del primer plan de acción de Gobierno Abierto.....	231
Recuadro 2: Hallazgos del segundo plan de acción de Gobierno Abierto.....	260
Recuadro 3: Hallazgos del tercer plan de acción de Gobierno Abierto.....	272
Recuadro 4: Hallazgos del proceso del cuarto plan de acción de Gobierno Abierto.....	287

LISTA DE FIGURAS

Figura 2. <i>Ecosistema de datos: relación entre big data, Gobierno Abierto y datos abiertos ...</i>	60
Figura 3. <i>Esquema del Gobierno Abierto</i>	100
Figura 4. <i>Ecosistema de desarrollo de Gobierno Abierto</i>	102
Figura 5. <i>Ecosistema Internacional de Gobierno Abierto</i>	152
Figura 6. <i>Ecosistema Regional de Gobierno Abierto</i>	152
Figura 7. <i>Normativa relacionada con la dimensión de apertura</i>	195
Figura 8. <i>Normativa relacionada con la dimensión de participación.....</i>	206
Figura 9. <i>Ecosistema nacional de Gobierno Abierto</i>	233
Figura 10. <i>Hitos de Gobierno Abierto</i>	287
.....	287

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Énfasis de los compromisos del primer plan nacional de acción para GA 2013-2014	225
Gráfico 2. Énfasis de los compromisos, tercer plan nacional de acción para GA 2017-2019	262

RESUMEN

Con esta investigación se analiza cómo la iniciativa global de GA se ha adoptado y se lleva a cabo su implementación en Costa Rica, procurando comprender su incidencia en la evolución de las formas de gestionar lo público, estudiando para ello, el proceso de formulación e implementación de los planes nacionales de acción para el GA bianuales, impulsados por los últimos tres gobiernos.

La adopción de la iniciativa de GA se dio en el marco de tendencias mundiales impulsadas por un ecosistema internacional que lo considera la forma idónea de gobernanza pública que, además, en el país, convergió con el proceso de adhesión a la OCDE y sus postulados. Aunque, inicialmente no se tuvo claridad sobre el concepto de GA, el país contaba con precedentes democráticos y un marco jurídico e institucional congruente con los principios de acceso a la información, transparencia, participación y colaboración ciudadana y significativos avances en desarrollo y cultura digital.

En los siete años transcurridos desde la adhesión de Costa Rica a la OGP, cumpliendo con las condiciones de este organismo internacional, se han elaborado tres planes nacionales de acción para el GA con compromisos bianuales, y se está formulando el cuarto plan. En ese período se avanzó en cuanto al aprendizaje conceptual y metodológico del tema; en el desarrollo de marcos jurídicos e institucionales que procuran fomentar la práctica de los principios de GA; se implementaron diversas acciones concretas significativas y se amplió el enfoque al de Estado Abierto, con la firma de un acuerdo entre los poderes gubernamentales. Sin embargo, en el estudio de estos tres planes se observa desarticulación y discontinuidad entre los compromisos formulados y poca consistencia en su implementación. Tampoco se evidencia un marco analítico que articule sistémicamente las acciones que se formulan en los tres principios componentes: transparencia, participación y colaboración, para facilitar su implementación efectiva en la dinámica de las entidades gubernamentales, por el contrario, se observan acciones dispersas y con poca integralidad.

En ese ámbito, no se logró evidenciar que la implementación del GA esté incidiendo en un cambio sustancial en las estructuras y procesos de gestión del aparato administrativo estatal, que signifique una evolución en el modelo de gobernanza pública a partir de los principios y prácticas del GA. Según la revisión del proceso y la opinión de actores clave entrevistados, hasta la fecha se ha visto como una estrategia gubernamental de transparencia, apertura y acceso a la información pública, que constituye una agenda colateral al quehacer ordinario de las entidades de gobierno, por lo cual, su incidencia es apenas tangencial. Esto, debido a la reconocida dificultad de reformar la gestión pública costarricense, que ha sido forjada bajo el paradigma de gobernanza jerárquico-burocrático dominante y al tenor de un patrón político centralista y altamente clientelar, los cuales presentan una inherente resistencia al cambio, a la que hay que agregarle las dificultades que conlleva redefinir las complejas relaciones de poder entre actores institucionales y sociales, como lo plantea al GA.

En suma, el GA es un constructo que se ha desarrollado incrementalmente y aún requiere de mayor especificación (especialmente en las dimensiones de participación y colaboración ciudadana) a partir de reflexionar críticamente sobre su puesta en práctica en la realidad del país, y de esta manera, poder plasmar un enfoque o perspectiva con respecto a la estrategia a seguir para el desarrollo del GA más allá del corto plazo, y así, también tener claridad con respecto a su contribución hacia una forma de gobernanza pública más democrática y efectiva.

SUMMARY

This research analyzes how the global GA initiative has been adopted and its implementation is carried out in Costa Rica, trying to understand its impact on the evolution of the ways of managing the public, studying for this, the process of formulation and implementation of the biannual national action plans for the GA, promoted by the last three governments.

The adoption of the GA initiative took place within the framework of global trends driven by an international ecosystem that considers it the ideal form of public governance that, in addition, in the country, converged with the process of joining the OECD and its postulates. Although, initially there was no clarity on the concept of GA, the country had democratic precedents and a legal and institutional framework consistent with the principles of access to information, transparency, participation and citizen collaboration and significant advances in development and digital culture.

In the seven years since the accession of Costa Rica to the OGP, complying with the conditions of this international organization, three national action plans for the GA have been made with biannual commitments, and the fourth plan is being formulated. During this period, progress was made regarding the conceptual and methodological learning of the subject; in the development of legal and institutional frameworks that seek to promote the practice of GA principles; several significant concrete actions were implemented and the approach was extended to that of the Open State, with the signing of an agreement between the governmental powers. However, in the study of these three plans there is a lack of articulation and discontinuity between the commitments made and little consistency in their implementation. Nor is there an analytical framework that systematically articulates the actions that are formulated in the three component principles: transparency, participation and collaboration, to facilitate their effective implementation in the dynamics of government entities, on the contrary, there are scattered actions and with little integrality.

In this area, it was not possible to show that the implementation of the GA is affecting a substantial change in the structures and management processes of the state administrative apparatus, which means an evolution in the public governance model based on the principles and practices of the GA. According to the review of the process and the opinion of key actors interviewed, to date it has been seen as a government strategy of transparency, openness and access to public information, which constitutes a collateral agenda for the ordinary work of government entities, so which, its incidence is hardly tangential. This, due to the recognized difficulty of reforming Costa Rican public management, which has been forged under the dominant hierarchical-bureaucratic governance paradigm and in accordance with a centralist and highly clientelistic political pattern, which present an inherent resistance to change, to the that we must add the difficulties involved in redefining the complex power relations between institutional and social actors, as it poses to the GA.

In sum, the GA is a construct that has been developed incrementally and still requires greater specification (especially in the dimensions of citizen participation and collaboration) from critically reflecting on its implementation in the reality of the country, and In this way, to be able to capture an approach or perspective with respect to the strategy to follow for the development of the GA beyond the short term, and thus, also be clear with respect to its contribution towards a more democratic and effective form of public governance.

LISTA DE ABREVIATURAS

ADC:	Asociaciones de Desarrollo Comunitario.
AGA:	Alianza para el Gobierno Abierto.
AP:	Administración Pública.
ASD:	Acuerdo Social Digital.
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo.
BM:	Banco Mundial.
CAF:	Caja Andina de Fomento.
Camtic:	Cámara Costarricense de Tecnologías de la Información y Comunicación.
Caprosoft:	Cámara de Productores de Software de Costa Rica.
CD-OGP:	Comité Directivo de la OGP.
CECI:	Centros Comunitarios Inteligentes.
Cenat:	Centro Nacional de Alta Tecnología.
Cepal:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
CGR:	Contraloría General de la República.
Cicap:	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública.
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos.
CIGA:	Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto.
CIGD:	Comisión Intersectorial de Gobierno Digital.
CLAD:	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.
CMSIC:	Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento.
Conatic:	Comisión Nacional de Tecnología de la Información y la Comunicación.

Condatos:	Conferencia Regional de Datos Abiertos.
Conicit:	Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas.
Copoin:	Comisión Nacional de Política Informática.
CPI:	Comité Promotor Internacional de la OGP.
Crusa:	Fundación para la Cooperación CR-USA.
DGPE-OEA:	Departamento para la Gestión Pública Efectiva.
DHR:	Defensoría de los Habitantes de la República.
Dinadeco:	Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad.
Dogopo:	Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas.
ENDHS:	Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible.
EE. UU.:	Estados Unidos de América.
FA:	Partido Frente Amplio.
FMI:	Fondo Monetario Internacional.
GA:	Gobierno Abierto.
Hivos:	Instituto Humanista para la Cooperación de los Países en Desarrollo.
ICE:	Instituto Costarricense de Electricidad.
IDA:	Agencia de Infocomunicación de Singapur.
IDRC:	International Development Research Centre of Canada.
IGC:	Informe de Competitividad Global.
ILDA:	Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos.
Incae:	Instituto Centroamericano de Administración de Empresas.
IRM:	Independet Reporting Mechanism.
ITSP:	Índice de Transparencia del Sector Público.

MCTS:	Movimiento ciudadano Territorios Seguros.
MEP:	Ministerio de Educación Pública.
Micitt:	Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.
MICyT:	Ministerio de Ciencia y Tecnología.
NGP:	Nueva Gestión Pública.
NIA:	National Information Agency, Corea del Sur.
OCDE:	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos.
ODS:	Objetivo de desarrollo sostenible.
OEA:	Organización de los Estados Americanos.
OGP:	Open Government Parthnership.
OMD:	Organismos y agencias multilaterales de desarrollo.
ONG:	Organizaciones no gubernamentales.
ONU:	Organización de las Naciones Unidas.
OSC:	Organizaciones de la Sociedad Civil.
OSF:	Open Society Foundations.
PAC:	Partido Acción Ciudadana.
PGR:	Procuraduría General de la República.
PLN:	Partido Liberación Nacional.
PND:	Plan Nacional de Desarrollo.
PNDIP:	Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública.
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PUSC:	Partido Unidad Social Cristiana.
RIT:	Red Interinstitucional de Transparencia.

STGD:	Secretaría Técnica de Gobierno Digital.
TI:	Transparencia Internacional.
TIC:	Tecnologías de información y comunicación.
TSE:	Tribunal Supremo de Elecciones.
UCR:	Universidad de Costa Rica.
UE:	Unión Europea.
Undesa:	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas.
UNED:	Universidad Nacional Estatal a Distancia.
VMDC:	Viceministerio de la Presidencia de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano.
WEF:	World Economic Forum.



Autorización para digitalización y comunicación pública de Trabajos Finales de Graduación del Sistema de Estudios de Posgrado en el Repositorio Institucional de la Universidad de Costa Rica.

Yo, ROBERTO GUILLÉN PACHECO, con cédula de identidad 1-0482-0637, en mi condición de autor del TFG titulado INCORPORACIÓN Y DESARROLLO DEL GOBIERNO ABIERTO EN LA GESTIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE

Autorizo a la Universidad de Costa Rica para digitalizar y hacer divulgación pública de forma gratuita de dicho TFG a través del Repositorio Institucional u otro medio electrónico, para ser puesto a disposición del público según lo que establezca el Sistema de Estudios de Posgrado. SI NO *

*En caso de la negativa favor indicar el tiempo de restricción: _____ año (s).

Este Trabajo Final de Graduación será publicado en formato PDF, o en el formato que en el momento se establezca, de tal forma que el acceso al mismo sea libre, con el fin de permitir la consulta e impresión, pero no su modificación.

Manifiesto que mi Trabajo Final de Graduación fue debidamente subido al sistema digital Kerwá y su contenido corresponde al documento original que sirvió para la obtención de mi título, y que su información no infringe ni violenta ningún derecho a terceros. El TFG además cuenta con el visto bueno de mi Director (a) de Tesis o Tutor (a) y cumplió con lo establecido en la revisión del Formato por parte del Sistema de Estudios de Posgrado.

INFORMACIÓN DEL ESTUDIANTE:

Nombre Completo: ROBERTO FRANCISCO GUILLEN PACHECO

Número de Carné: 75-17-50

Número de cédula: 1-0482-0637

Correo Electrónico: Roberto.guillen@ucr.ac.cr

Fecha: 09 marzo 2017

Número de teléfono: 6435-0505

Nombre del Director (a) de Tesis o Tutor (a): DR. CARLOS MURILLO ZAMORA

FIRMA ESTUDIANTE

Nota: El presente documento constituye una declaración jurada, cuyos alcances aseguran a la Universidad, que su contenido sea tomado como cierto. Su importancia radica en que permite abreviar procedimientos administrativos, y al mismo tiempo genera una responsabilidad legal para que quien declare contrario a la verdad de lo que manifiesta, puede como consecuencia, enfrentar un proceso penal por delito de perjurio, tipificado en el artículo 318 de nuestro Código Penal. Lo anterior implica que el estudiante se vea forzado a realizar su mayor esfuerzo para que no sólo incluya información veraz en la Licencia de Publicación, sino que también realice diligentemente la gestión de subir el documento correcto en la plataforma digital Kerwá.

Introducción

El tema planteado en esta investigación se refiere al proceso de incorporación del Gobierno Abierto (GA) (*Open Government* en inglés) en la gestión pública costarricense. Como parte de los ejes del doctorado, los estudios sobre gobierno son un campo fundamental y esto hace que la comprensión acerca de la adopción e implementación en el país, de lo que la OCDE (2015) considera como una nueva forma de ejercicio del Gobierno, resulta una contribución en ese sentido.

La trayectoria de la adopción del GA en el ámbito nacional, se estudió en esta investigación, a partir de sus antecedentes ubicados a inicios de año 2000. Sin embargo, debido a que marcó un punto de inflexión durante la incorporación de este concepto, se hizo énfasis en el periodo que va de la adhesión del país al *Open Government Partnership* (OGP, por siglas en inglés) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, en español)¹ en enero 2012, hasta el inicio del proceso de formulación del cuarto plan de acción para el GA, en setiembre 2019.

En ese periodo, el proceso de ingreso a la OGP se concatenó con el proceso de solicitud para el ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), iniciado desde el 2010. Como se aprecia más adelante, el GA es una tendencia mundial (Sandoval, 2015) que impacta en los Gobiernos democráticos y en sus administraciones (Sánchez, 2015) y ha tenido una expansión creciente en las administraciones públicas latinoamericanas, así como un alto grado de optimismo con respecto a los resultados de su implementación (Oszlak, 2013). El GA ha sido impulsado por organismos multilaterales entre ellos la OCDE, la cual propicia su adopción en los países miembros y en los interesados en formar parte de esta, como Costa Rica, debido a que:

Incide en una gran diversidad de campos y abarca una amplia gama de principios y prácticas cuya finalidad es hacer que la relación entre los gobiernos y los ciudadanos sea más dinámica, mutuamente benéfica y basada en una confianza recíproca (OCDE, 2015a, p. 3).

¹ En este documento se utiliza la abreviatura OGP, debido a la mayor disponibilidad de literatura bajo ese acrónimo.

Según la OCDE (2015a), las iniciativas de GA pueden ayudar a mejorar la transparencia, impulsar la innovación en el sector público, empoderar a las personas y volver los procesos de diseño de políticas públicas más representativos, incluyentes y efectivos. Debido a esto el GA permite, al aumentar la rendición de cuentas de las instituciones públicas, fortalecer su capacidad para prestar servicios, de acuerdo con las demandas de los ciudadanos y las empresas, rendir mayores beneficios económicos y sociales, por lo que es un instrumento importante para fortalecer la confianza pública en el Gobierno.

En setiembre de 2011, durante el LXVI periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se lanzó en el ámbito mundial la OGP como un esfuerzo global para mejorar el desempeño y la calidad de los gobiernos, bajo una iniciativa liderada por los Estados Unidos y Brasil. En la actualidad, cuenta con 79 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe, mientras que la OCDE es un aliado estratégico.

De acuerdo con su declaración oficial, la OGP (2011) es una plataforma internacional que tiene la finalidad de apoyar los esfuerzos de los estados nacionales para que: incrementen la disponibilidad y el acceso a la información sobre la gestión del gobierno; apoyen la participación ciudadana en la toma de decisiones y la formulación de las políticas públicas y eleven los estándares de integridad en la administración pública e incrementen el acceso a nuevas tecnologías. Todo esto facilite una mejor rendición de cuentas y una mayor apertura de la gestión pública.

Como se explica en el primer capítulo, otros organismos y agencias multilaterales de desarrollo y cooperación globales (OMD), aunque con diferentes enfoques, ejercen gran influencia en los procesos de gobierno de los países latinoamericanos, entre los cuales están el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Estados Americanos (OEA) y el Centro Latinoamericano de Administración Pública (CLAD). Además, impulsan el GA como una forma de ejercer el gobierno, de forma más transparente, participativa y colaborativa con la sociedad civil, apoyada en los avances de las tecnologías de la información y comunicación.

Según los enfoques de las OMD mencionadas, esta nueva forma de gobernar permite

la mejora en el funcionamiento de las instituciones políticas y estatales, así como enfrentar los desafíos que la dinámica del mundo globalizado actual impone al sistema democrático de los países. Entre estos desafíos están lograr procesos de formulación de políticas públicas efectivos que promuevan el desarrollo humano inclusivo, mejorar la calidad de los servicios públicos y así fortalecer la legitimidad social, de la forma democrática de gobierno.

Es en este marco de tendencias mundiales y de influencia de los organismos multilaterales, que el país se incorpora a la OGP en el 2012 y suscribe la Declaración de Gobierno Abierto, en la cual se compromete con fomentar una cultura de gobierno que empodere y brinde resultados a los ciudadanos. De esta forma, se promueven los ideales de apertura y participación de la sociedad, que implican una redefinición del espacio de *lo público*, entendido como la convergencia de actores gubernamentales, privados y de la sociedad civil. El propósito es diseñar e implantar soluciones a los problemas comunes, a través de un trabajo colaborativo.

Sin embargo, en la revisión de la literatura al respecto, se observa que, aunque el concepto proviene de anglicismo *Open Government*, todavía es un término polisémico y no existe una definición totalmente aceptada. Para Ramírez y Dassen (citados en Cruz, 2015) es demasiado abierto, sobre todo, cuando se trata de “operacionalizarlo mediante iniciativas y compromisos de actuación” (p. 38).

Por lo tanto, según Gascó (2014) el desarrollo del GA es desigual y heterogéneo entre las naciones que lo han adoptado y ha implicado ambigüedades y falsas expectativas (Sandoval, 2015). Autores como Oszlak (2013), Ramírez y Dassen (2014), Gascó (2014), Cruz (2015), Sánchez (2015) y el CLAD (2016), consideran que existen dificultades en relación con la pertinencia y efectividad para implantar este concepto en el contexto sociopolítico y cultural latinoamericano, en el que se han implementado políticas públicas y prácticas de gestión para hacerlo realidad, sin tener una dirección precisa o un objetivo claro.

Antecedentes y planteamiento del problema

En las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y Solís Rivera (2014-2018), se propició la implementación del GA en el sentido que la OCDE lo entiende: “la transparencia de las acciones del gobierno, la accesibilidad a los servicios y la información

del gobierno y la capacidad de respuesta de los gobiernos a las nuevas ideas, demandas y necesidades” (OCDE, 2016, p. 1).

Sin embargo, se pueden encontrar antecedentes en Costa Rica sobre el tema, en las acciones que se llevaron a cabo en el país desde inicios del 2000 (ver en anexo 1, el resumen de acciones 2002-2011). Estas se relacionaban con: i) ajustes al marco jurídico nacional para fortalecer el derecho de acceso a la información pública; ii) la implementación del Gobierno Digital para transparentar los procesos administrativos del Estado y combatir la corrupción; iii) la aplicación de las TIC en el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios públicos.

De igual forma, antes de las administraciones Chinchilla Miranda y Solís Rivera, en el país se consolidaron corrientes que propician la participación efectiva de actores sociales, en la formulación de políticas públicas y en la gestión de los servicios públicos:

Costa Rica ha observado un transitar lento, no necesariamente lineal, pero sí sostenido, hacia un modelo de gestión política del poder público más inclusivo y participativo [...] Desde la última década del siglo anterior se viene decantando, primero a nivel discursivo y más adelante, en el plano de la concreción de decisiones públicas, la migración hacia un modelo de organización política promotora de un involucramiento mayor y más activo, de la sociedad en su gestión [...] A nivel del Poder Ejecutivo se han promovido estrategias como la llamada Concertación Nacional impulsada en los inicios de la Administración Rodríguez Echeverría o las Mesas de Diálogo promovidas por el actual Gobierno de la República (Araya, 2017, s. p.)

Por otro lado, cabe señalar que, de acuerdo con el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano (PNUD 2013), hasta el momento de ese estudio, Costa Rica se ha caracterizado en América Latina por tener el más bajo porcentaje de participación de la población en organizaciones sociales. El índice de participación ciudadana calculado para el país es de 50,9 y se reduce al 42,5 entre los jóvenes. Según el informe mencionado, esos bajos niveles organizativos y de participación se refieren a aspectos culturales, la pérdida de credibilidad en los partidos políticos, la inseguridad ciudadana, el sentimiento de impunidad y de insatisfacción ante la acción del gobierno.

En ese entorno y con esos antecedentes, la incorporación de Costa Rica a la OGP constituyó un hito que impulsó significativamente la implementación de la iniciativa

internacional de GA.

Esta tendencia se evidenció en el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, elaborado en la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), en el cual se incorporaron elementos de GA en la estrategia para modernizar el sector público, al indicar en el apartado de *Modernización del Estado* lo siguiente:

Se requiere hacer cada vez más eficiente y eficaz todo el sector público para articular acuerdos y tomar decisiones de manera oportuna y fomentar una participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de problemas nacionales, mediante la conformación de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración. Esto supone un cambio estructural y cultural en la gestión pública y una agilización en las relaciones del Estado con la sociedad y la economía (Gobierno de Costa Rica, 2010, p. 41).

Entre las metas nacionales del PND 2010-2014, para lograr un país con mayor gobernabilidad democrática, mediante el diálogo político y social y la modernización del Estado (Gobierno de Costa Rica, 2010) se establecieron las siguientes:

- i. mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la participación ciudadana en el accionar público mediante el incremento del 25 % en el Índice de Gestión para Resultados de Desarrollo;
- ii. mejorar la posición del país en el índice de *E-government* ubicándose en el percentil 35 (puesto 64 de 183 países) (p. 42).

Además, debido a los compromisos asumidos con la OGP, los países miembros tienen que diseñar planes nacionales de acción bianuales. Estos últimos, aunque pueden adaptarse a las circunstancias específicas de cada nación, deben ser relevantes con respecto a los valores de ese organismo en función de cinco grandes desafíos: mejorar los servicios públicos; ampliar la integridad pública; manejar eficientemente los recursos públicos; crear comunidades más seguras y mejorar la rendición de cuentas. El primer Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2013-14 del país lo elaboró la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD), designada inicialmente como el ente técnico encargado de las iniciativas de GA y de dar seguimiento a los compromisos adquiridos con la AGA.

De acuerdo con el informe de evaluación del primer plan de la OCDE (2015c) que, como socio oficial de la OGP, lleva a cabo estudios sobre el avance de este tema en los

distintos países miembros, señaló que careció de participación de la sociedad civil y se enfocó en temas de Gobierno Digital. Se incluyeron, en los 23 compromisos establecidos, varios proyectos que formaban parte de la agenda de Gobierno Digital, los cuales ya estaban implementados o en fase de desarrollo.

Posteriormente, en la Administración Solís Rivera, el GA figura como un aspecto central de su gestión, lo que se evidencia en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (Gobierno de Costa Rica, 2014). Este se estructura a partir de tres pilares en los que se basa la propuesta política de la administración, uno de los cuales es un “Gobierno Abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción” (p. 25), indicando que el GA:

Se postula como un renovado recurso de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de un relacionamiento innovador entre los diversos actores para la cocreación de valor público. No es un fin en sí mismo, sino un medio para promover la transparencia, la colaboración y la participación (p. 78).

Según este pilar, la acción ciudadana es necesaria para propiciar un Estado transparente, en el que la sociedad organizada está llamada a ejercer funciones de control y vigilancia de las acciones públicas. Por lo tanto, empoderar a la ciudadanía para que tenga una efectiva participación, implica promover nuevos esquemas y mecanismos de participación en la toma de decisiones, dentro del marco de respeto a la institucionalidad. Esto implica generar iniciativas y afinar los mecanismos e instrumentos para promover la participación organizada en los diferentes espacios públicos (Mideplan, 2014).

Las metas que estableció el PND 2015-2018, fueron las de luchar contra la corrupción y el fortalecimiento de un Estado transparente, eficiente y efectivo, mediante un modelo de Gobierno Abierto, que facilite el acceso a la información pública y una relación más cercana y fiscalizadora por parte de la ciudadanía (Mideplan, 2014). En esa dirección, en los 16 sectores gubernamentales se establecieron programas y proyectos de los cuales el 19 % se relacionan con el GA. Además, el GA es descrito como un elemento que contribuye con la implementación del PND 2015-2018, que potencia y permite la sinergia en la forma de relacionamiento entre actores públicos y de la sociedad civil (Mideplan, 2014).

La Administración Solís Rivera elaboró el segundo Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2015-2017. En él se resalta que el GA tiene un “significado estratégico importante

ya que se refiere a una capacidad nueva, un músculo por desarrollar en la gestión de lo público” (Gobierno de Costa Rica, 2015, p. 3).

Con ese fin, se estableció la Comisión Nacional por el Gobierno Abierto (CNGA) adscrita al Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano del Ministerio de la Presidencia de Costa Rica, integrada por representantes de los principales ministerios del Estado, las organizaciones de la sociedad civil y el Consejo Nacional de Rectores de las Universidades y la Unión Costarricense de Cámaras y Asociados del Sector Empresarial Privado (Uccaep). Esta comisión tomó el lugar de la STGD y articuló la participación de diversos actores sociales quienes, en conjunto, elaboraron el segundo Plan de GA, constituido por 18 compromisos nacionales.

Entre estos, con la finalidad de que este tipo de iniciativas no dependieran de las administraciones de turno y se institucionalizaran, se organizó una red de 35 enlaces interinstitucionales, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial y la Defensoría de los Habitantes. Estas debían asumir el compromiso de ser los agentes de cambio para la apropiación de la cultura de GA en sus instituciones.

Por otra parte, la OCDE (2015b) llevó a cabo una valoración general sobre los aspectos clave de la gobernanza pública en Costa Rica, con el objetivo de analizar las fortalezas y debilidades de la administración pública. En esta valoración se reconoce que el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 (Mideplan, 2014) manifiesta el deseo de la administración de avanzar hacia un gobierno más efectivo, eficiente, participativo, abierto y transparente que fomente el crecimiento inclusivo. Sin embargo, en esa valoración señalan que, a pesar de la voluntad de modernizar la gobernanza pública, se deben hacer más esfuerzos para hacer, como lo propone ese mismo Plan Nacional, “de Costa Rica un Estado resiliente y de vanguardia” (Mideplan, 2014, p. 3).

Además, en el informe sobre el Gobierno Abierto en América Latina (OCDE, 2015d), se reconoce que los países de esta área comparten retos similares en cuanto a la adopción de estrategias para consolidar el GA como aspecto relevante en su quehacer, que favorezca la transparencia y la rendición de cuentas de los gobiernos y que acreciente la confianza pública. No obstante, se considera que se ha incorporado como un elemento aislado. Por lo tanto, es

necesario ampliar la perspectiva para “reconocer y aprovechar todo el potencial del Gobierno Abierto como una palanca dinámica que genere valor social y económico para los sectores público y privado y para la sociedad en su conjunto” (OCDE, 2015d, p. 18).

En la valoración preliminar del segundo Plan de GA realizada por la OCDE (2016), se destacaron avances en la construcción de marcos jurídicos e institucionales más sólidos para la implementación de las políticas e iniciativas de Gobierno Abierto, por ejemplo, la creación de la CNGA. Además, que la Agenda Nacional de Gobierno Abierto estuviera encabezada por el Centro de Gobierno en el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano (VMDC) del Ministerio de la Presidencia y la firma conjunta de la Declaratoria de Creación de un Estado Abierto en Costa Rica por el presidente de la República, el presidente de la Asamblea Legislativa, el presidente de la Corte Suprema y el presidente del Tribunal Electoral (ver en anexo 2, resumen de acciones 2013-2017).

Sin embargo, la OCDE (2016) señaló que quedaron pendientes aspectos relacionados con la institucionalización y activación del papel de la red de enlaces en todos los niveles del gobierno, que incluyen la municipalidades, el sector descentralizado y la Asamblea Legislativa; la implementación de un sistema de evaluación y monitoreo de las estrategias y compromisos del Plan de Acción; el fomento de una cultura de participación cívica en asuntos públicos y el fortalecimiento de la inversión en las capacidades de todas las instituciones públicas relevantes para incorporar las iniciativas de participación ciudadana.

Del recuento anterior se observa que la implementación del GA se ha enfocado en el manejo del discurso como filosofía política sobre un gobierno participativo que fortalezca la transparencia de la administración pública. Lo anterior con el fin de luchar contra el flagelo de la corrupción, a través de un marco institucional y normativo que respalde el derecho a la información gubernamental y la apertura de datos que facilite el control social del gobierno.

Se nota que los planes nacionales de GA han integrado los conceptos y propuestas del Gobierno Digital, con el fin de mejorar la prestación de los servicios al público. Esto de acuerdo con el concepto de *E-Government*, que difiere con el de GA, ya que no implica un cambio sustantivo del sector público, como lo plantean los autores Ramírez (2011) y Cruz (2015):

El gobierno [sic] abierto aglutina a todo un conjunto de prácticas y tendencias de reformas estatales orientadas a transformar de una forma sustantiva (e irreversible tal vez) al sector público, su aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad a la que sirve (p. 38).

De la revisión de las estrategias y compromisos en ambos planes de acción evaluados, se colige que la incidencia del GA en la transformación de la gestión de lo público ha sido tratada tangencialmente. Es decir, se parte del supuesto de que la conformación de un marco jurídico e institucional y de la puesta en marcha de algunos proyectos puntuales, propiciarán un cambio sustantivo en el *aparato administrativo, sus productos y las formas de interactuar con la sociedad* como alternativa al paradigma burocrático predominante.

Asimismo, se evidencian diferencias de enfoque, falta de continuidad y consistencia en los programas y proyectos específicos en los tres planes de acción. Por ejemplo, no se le dio continuidad al planteamiento de que esta iniciativa no dependiera de la administración de turno y se institucionalizará mediante una red de enlaces interinstitucionales.

A partir de la aproximación al estudio sobre la incorporación y desarrollo del GA en el país, surgió el problema para investigar, en términos del desfase entre las intenciones y los resultados del proceso seguido. Por la forma de implementación, en vista de que en los planes nacionales de GA no se evidencia claridad conceptual o consistencia metodológica en las acciones de implementación, con respecto a la forma de incidir en el cambio estructural, funcional y cultural de la gestión pública costarricense. Al contrario, por la forma en la que se ha implementado, parece que varios elementos del GA, como la apertura de datos, la rendición de cuentas y la participación de actores sociales en algunos espacios de gobierno, serán parte del paradigma burocrático prevaleciente.

Ese desfase entre intenciones y resultados podría tener consecuencias no previstas y falsas expectativas que restarían credibilidad social acerca del GA, que ahondaría el descontento de la ciudadanía con respecto a la efectividad de la gestión de lo público y la pérdida de legitimidad de la población hacia la forma democrática de gobierno. Estas consideraciones, llevaron a reflexionar que el tema de GA es un fenómeno novedoso y que era relevante comprender y explicar cómo ha sido el proceso de adopción y desarrollo en el país, además, esto permitirá plantear nuevas líneas de investigación.

Preguntas y objetivos de la investigación

Con base en la problemática descrita, en esta investigación se planteó la siguiente pregunta:

- ¿Cómo se ha implementado el Gobierno Abierto (GA) en Costa Rica, entendido como modelo de gobernanza pública y a partir de las de las tendencias mundiales y los compromisos adquiridos con la OCDE, considerando su pertinencia en el contexto social, político y cultural y su incidencia en la evolución de las formas de gestionar lo público?

A partir de esta pregunta surgieron las siguientes:

- i. ¿Qué se entiende por GA y cuáles son los principales elementos teóricos, conceptuales y experiencias que sustentan ese concepto?
- ii. ¿Cómo inciden los principios y las prácticas de GA en el proceso de gestionar lo público, diferente al accionar del modelo burocrático predominante y los aportes de la Nueva Gestión Pública (NGP), que propician una nueva forma de gobernanza pública y el fortaleciendo la democracia?
- iii. ¿Qué se ha hecho en Costa Rica para implantar el GA, considerando las iniciativas previas de relacionadas con el Gobierno Digital y los principios que conforman el GA, los compromisos adquiridos con la OGP mediante estrategias y planes de acción-país y la relación con el proceso de admisión a la OCDE?
- iv. ¿Cómo han incidido las acciones de GA en la forma de gestionar lo público en Costa Rica, identificando las principales acciones que se han planteado al respecto, en el corto y mediano plazo?

Con base en las consideraciones anteriores se planteó como objetivo general de la investigación:

- Analizar el proceso de incorporación del Gobierno Abierto en Costa Rica y su incidencia en la gestión pública costarricense.

Este objetivo general se dividió en objetivos específicos, lo cuales se presentan a

continuación:

- i. Sistematizar los elementos teóricos y conceptuales que sustentan el GA en el marco de la relación Estado, gobierno y la sociedad civil, con la finalidad de que se comprendan las características del fenómeno y su desarrollo.
- ii. Comprender la relación conceptual y empírica que tienen los principios y prácticas de GA en la gestión de lo público, en contraste con los del modelo predominante jerárquico-burocrático y con los aportes de la Nueva Gestión Pública (NGP), para el fortalecimiento de la efectividad y legitimidad social de la forma democrática de gobierno.
- iii. Analizar la dinámica de la agenda política que ha definido el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica y la trayectoria seguida, identificando las tendencias internacionales y locales, el papel de los actores externos e internos, los enfoques seguidos, las estrategias y los planes de acción-país en el cumplimiento de los compromisos con la OCDE y la OGP.
- iv. Explicar las estrategias y los planes de acción del Gobierno Abierto y su implementación y la forma en que han incidido en la gestión de lo público, en cuanto a las estructuras culturales, funcionales y organizativas de las instituciones públicas y las maneras de interactuar con la sociedad.

Como se expone en el apartado siguiente, para cumplir con los objetivos planteados se siguió un proceso metodológico² de investigación social. Esta, según King (2000), se caracteriza porque siempre se dispondrá de información parcial y limitada, debido a lo cambiante de la realidad social y eso provoca que exista un grado de incertidumbre en las interpretaciones.

Metodología utilizada en la investigación

Se utilizó un enfoque cualitativo que permite comprender las cualidades del objeto de

² Entendido como “un conjunto de estrategias, tácticas y técnicas que permiten descubrir, consolidar y refinar un conocimiento” (Martínez, 2004, p. 5).

estudio, con base en el análisis subjetivo e individual del comportamiento de los principales actores identificados que, en este caso, intervienen o han intervenido en el proceso de adopción y desarrollo del GA en el país. A partir de este abordaje, se establecieron los pasos en la investigación, las técnicas y los métodos empleados y la forma en la que se analizaron los datos recolectados.

El enfoque cualitativo permite abordar el objeto de estudio de manera holística, de forma global o exhaustiva y como una unidad, a partir de que la realidad es dinámica. Por lo tanto, los hechos y la experiencia subjetiva de los distintos actores se investigan en su contexto, procurando descubrir el significado, los motivos y las intenciones de sus acciones y comprender las diferencias en sus perspectivas.

La estrategia cualitativa está vinculada con la fenomenología hermenéutica, cuya intención es *comprender* aquellas realidades que, por su naturaleza y estructura distintiva, solo pueden captarse desde el marco de referencia del sujeto que las vive y experimenta, es decir, desde sus percepciones, perspectivas e interpretaciones. Los métodos fenomenológicos como el hermenéutico, hacen énfasis en la interpretación de la realidad cuya esencia depende del modo en que es vivida y percibida una realidad interna, personal, única y propia de cada ser y, para esto, utiliza principalmente los discursos, las percepciones, las vivencias y experiencias de los sujetos, por lo cual, en el trabajo de campo de esta investigación se analizaron los datos disponibles y los suministrados por los actores clave del proceso.

La estrategia cualitativa está orientada a entender los procesos (Martínez, 2004) o las interacciones dinámicas entre los actores sociales, que explican la forma en que el país ha adoptado y desarrollado del GA en la sociedad costarricense, lo cual constituye el objeto de estudio. En esa dirección, la investigación tiene un carácter explicativo, ya que con el trabajo de campo se procuró, en primera instancia, un acercamiento al problema al describir el proceso de adopción y desarrollo del GA en el país, para esclarecer con los actores clave identificados, por qué se dieron los hechos de cierta manera. Lo anterior en vista de que, en las ciencias sociales, se tiene como punto de partida:

El mundo social de los actores sociales que se investigan: su construcción de la realidad, su forma de conceptualizar y dar sentido al mundo social, su conocimiento tácito... Por lo tanto, el investigador debe ingresar a su mundo para descubrir los

motivos y significados que acompañan a las actividades sociales. La tarea es, entonces, reescribir estos motivos y significados, y las situaciones en que ocurren, en el lenguaje técnico del discurso científico social. Los motivos y acciones individuales deben abstraerse en motivos típicos para acciones típicas en situaciones típicas. Estas tipificaciones de las ciencias sociales proporcionan una comprensión de las actividades y pueden convertirse en ingredientes de relatos explicativos más sistemáticos (Research Designs, s. f., p. 19).

El análisis desde la perspectiva de los actores clave³ ha sido fundamental en la investigación, como herramienta de diagnóstico de la realidad social que se está estudiando y “comprenderla en su extensión más compleja” (Gutiérrez, citado en Tapella, 2007, p. 2).

En este proyecto de investigación, a partir del marco teórico-conceptual se visualizaron actores que participan en la adopción y el desarrollo del GA y que, en este caso, pueden cambiar el contexto institucional, a partir de sus propias percepciones y valores al respecto. Por lo anterior, se propuso conocer quiénes son los actores que han promovido el GA, qué es lo que han promovido y cuáles ha sido los resultados.

Por esto, se identificaron los actores nacionales clave en el ámbito internacional y nacional. Esto permitió comprender la dinámica de la agenda política y conocer el proceso seguido, así como la valoración de los resultados obtenidos en cuanto a la gestión de lo

³ Tapella (2007) entiende por actor a toda unidad generadora de acción o relación social, un individuo, grupo, colectivo o institución que “enlaza a su acción un sentido subjetivamente mentado, consciente o inconscientemente” (Tapella, 2007, p. 3). Los actores operan siempre con orientaciones, motivos, expectativas, fines, representaciones, valores, dentro de una situación determinada (Ibáñez Brie, citados en Tapella, 2007, p. 3), ya sea porque tiene algo que ganar o algo que perder, a partir de los resultados de una determinada intervención o la acción de distintos actores o poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros. Es decir, los actores se identifican dependiendo del contexto y en función de un aspecto específico de la realidad, tópico o asunto sobre los cual tiene una acción concreta. El análisis desde la perspectiva de los actores es una metodología vinculada con la teoría de redes sociales, a partir del supuesto de que la realidad social se puede ver conformada por relaciones sociales, en términos de estructuras donde participan actores sociales e instituciones sociales de diverso tipo, donde los conjuntos de vínculos forman redes y los valores, creencias y comportamientos de los diferentes actores varían, según sea la posición que ocupan en dichas redes. Por lo tanto, es una herramienta metodológica que permite visualizar “la trama de relaciones sociales dadas en una realidad específica, tópico o asunto determinada, los que configuran campos de relaciones entre posiciones históricamente producidas” (Tapella, 2007, p. 2). No solo consiste en identificar los actores, sino que hay que identificarlos los roles y poderes de los que pueden influenciar significativamente (positiva o negativamente una intervención) o son muy importantes para que una situación se manifieste de determinada forma, para conocer sus objetivos, acciones y perspectivas en un futuro inmediato (Ceballos, citado en Tapella, 2007, p. 2), así como las maneras en que se articulan, relacionan y desenvuelven en un contexto dado.

público. En el espacio internacional se consideraron los gobiernos promotores, los organismos y las agencias de cooperación, las organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento que operan en el ámbito global y en el ámbito latinoamericano. En el ámbito local, se incluyen funcionarios, así como representantes de organizaciones de la sociedad civil, que han tenido participación activa en el proceso de adopción y desarrollo del GA.

Las técnicas de investigación social⁴ utilizadas en esta investigación fueron la investigación documental⁵ (o de documentación), la entrevista en profundidad (semiestructurada), el trabajo con grupos de discusión y participación directa en actividades propias del proceso de GA en el país, durante la fase del trabajo de campo.

Para conocer la trayectoria en el proceso de adopción y desarrollo de ese concepto en el país, particularmente, los antecedentes relacionados con el Gobierno Digital en la Administraciones Rodríguez Echeverría (1998-2002), Pacheco de la Espriella (2002-2006) y Arias Sánchez (2006-2010) se utilizó la investigación documental por Internet. De igual manera, se consultó a los actores externos al país, como la OGP, OCDE y otras agencias internacionales relacionadas con el tema, se llevó a cabo una investigación sobre las publicaciones más recientes al respecto.

En relación con los actores nacionales clave, involucrados en el proceso de adopción y desarrollo del GA durante las administraciones Chinchilla Miranda (2010-2014) y en la Administración Solís Rivera (2014-2018) y Alvarado Quesada (2018-2022) se identificaron fuentes documentales sobre el tema y se utilizó el análisis de contenido de discursos presidenciales, entrevistas, reportajes, noticias, así como documentos que reflejan las

⁴ Definidas como “herramientas, instrumentos o formas de proceder que le permiten a cualquier sujeto indagador obtener información (datos) sobre el objeto de estudio que esté interesado en conocer” (Martínez, 2004, p. 15).

⁵ Martínez (2007) especifica que la técnica de investigación documental es la más utilizada en la investigación social de carácter cualitativo y hermenéutico, entendida como un conjunto de distintas herramientas, estrategias y recursos que le permiten a un sujeto investigador obtener y construir de manera indirecta, información y conocimiento sobre algún fenómeno objeto de estudio, a partir de consultar diversos tipos de documentos preservados en algún repositorio físico o digital. Si bien no permite el acceso directo a la realidad, ni conocer de manera exacta el pasado, si permite conocer las interpretaciones y puntos de vista sobre determinado fenómeno, situación o realidad, que construyeron otras personas.

reacciones y posiciones de los actores al respecto. Además, se utilizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas, con una guía de preguntas o temas a tratar, pero, por las limitaciones de tiempo, este tipo de entrevista se llevó a cabo hasta cuando las respuestas se volvieron repetitivas. En el apartado de Bibliografía se incluyen las entrevistas a los actores clave.

Adicionalmente, según la cita del Research Designs (s. f.), “el que el investigador debe ingresar a su mundo para descubrir los motivos y significados que acompañan a las actividades sociales” (p. 19), durante el desarrollo de esta investigación, se participó en varias actividades promovidas por las organizaciones de la sociedad civil que tienen interés específico en el tema de GA, para la mejor comprensión del objeto de estudio.

Al valerse del enfoque cualitativo, se utilizó la triangulación como intramétodo, ya que se combinaron las técnicas al hacer análisis documental de contenido de discurso y entrevistas, por lo tanto, se llevó a cabo simultáneamente la triangulación. Por ejemplo, a partir del análisis de los discursos presidenciales, en las entrevistas a los actores relacionados, se verificó si lo que se dijo en el discurso se han convertido en acciones o, en otros casos, se comparó el discurso presidencial con los planes nacionales de acción para el GA, elaborados en su periodo gubernamental.

Como herramientas de análisis, se recurrió al Neoinstitucionalismo a manera de enfoque teórico que aporta elementos relevantes a observar y analizar con la finalidad comprender el proceso de adopción y desarrollo institucional del GA en el país. Para ello, cabe recordar que una institución es “una regla (formal u operativa) que estructura las relaciones sociales en determinada situación política y económica de largo plazo” (Peters, citado en Ejea, 2007, p. 3). Este concepto abarca desde instituciones más abstractas: conjunto de valores, principios, normas, reglas, que orientan la conducta de los procesos sociales, hasta las instituciones en su forma más concreta, que son las organizaciones. Rivas (2003) señala que las instituciones forman la base de cualquier tipo de sistema y tienen una influencia directa en el comportamiento de la sociedad, son la estructura en que se desarrollan las actividades de los individuos, imponiendo las normas, reglas y costumbres de las relaciones sociales que permiten el intercambio. El neoinstitucionalismo le otorga una importancia central a las instituciones en un sistema político que regula, tanto la toma de decisiones del

Gobierno-dirigente, como la acción de la administración pública, lo cual influye en las conducta y estabilidad de los gobiernos y en la reproducción del sistema social.

Ramió (2001) se refiere a los procesos de institucionalización como “las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional ... esta pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones” (Ramió, 2001, p.15).

Trigo (2016, p. 229) indica que el institucionalismo “más que una teoría o método en particular, es un enfoque para el estudio de la política (institucional) y el cambio social”. El estudio de la formación y desarrollo de las instituciones se ha abordado desde varias corrientes, entre ellas, el neoinstitucionalismo histórico (IH)⁶, es un análisis en el ámbito macro de la sociedad, que concibe el cambio en la orientación de una política pública o de las reglas del juego, no como un fenómeno actual, sino definido por la trayectoria que lo propició y que puede influir en el cambio de la institucionalidad que enmarca ese proceso y sus resultados.

⁶ Vargas (2008) menciona que el Institucionalismo Histórico se ha utilizado para estudiar la formación y desarrollo de las instituciones después de la Segunda Guerra Mundial, analizando en el largo plazo, el conflicto, el poder y la política en el cambio institucional, el cual intenta dilucidar “cómo las luchas políticas son mediadas por los ajustes institucionales en el que ellas toman lugar, planteándose una definición de instituciones como organizaciones formales y reglas informales y procedimientos que estructuran la conducta” (Trigo, 2016, p. 228, citando a Thelen & Steinmo). Lo anterior, se debe a que el Estado no es monolítico y homogéneo, sino que está conformado y organizado por una compleja red de grupos de interés y organizaciones, que cuentan con diferentes capacidades y recursos de poder e influencia en las que, las instituciones y las ideas que las sustentan, son consideradas como recursos de los agentes y actores racionales para obtener el logro de sus objetivos (Pierson, citado en Vargas, 2006, p. 50). El IH parte, según Trigo (2016) del argumento de que el conflicto entre grupos rivales por recursos escasos es la esencia de la política (*politics*) pero los desiguales resultados de la política, se explican más por la organización institucional política (*polity*) “como el principal factor de estructuración colectiva de conducta” (Hall y Taylor, citados en Trigo, 2006), por lo cual las instituciones condicionan el proceso y enmarcan el juego de actores y tienen un largo período de permanencia. Trigo (2016) explica que IH tiene una visión del desarrollo institucional como consecuencia del legado de procesos históricos concretos, por lo que enfatiza en la importancia analítica del concepto de *path dependence* (dependencia de la trayectoria), el cual tiene dos concepciones: la primera, una “versión amplia”, la cual hace referencia a la relevancia causal de las etapas anteriores en una secuencia temporal, esto significa, que lo que ocurre en un momento anterior, afectará los resultados en el periodo posterior. La segunda, la “versión estrecha”, la cual plantea que: “una vez tomada una opción, los costos de revertirla son muy altos. Habrá otras opciones, pero el auto resguardo de ciertos arreglos institucionales obstruye una fácil reversión de la opción inicial” (Pierson, citado en Trigo, 2016, p. 235). Por lo tanto, Trigo (2016) sostiene que el IH, en vez de ver los procesos sociales como fenómenos, los considera como un proceso histórico con una trayectoria acumulativa de decisiones racionales que van definiendo la configuración de las instituciones.

Mientras que el neoinstitucionalismo sociológico, dentro del campo de la Teoría de las Organizaciones, se centra en la parte estructural formal y en la cultural de las organizaciones, en el significado de las normas, símbolos, patrones morales y rutinas, para identificar cómo influyen en la percepción e interpretación de los procesos sociales y políticos al interior de las organizaciones, donde “los marcos culturales establecen los medios aprobados y definen los resultados deseados” (Powell y Dimaggio, 1999, p. 68-69), es decir, proveen a los participantes de una lógica de que se entiende por “lo adecuado”, lo que a vez, define cuál es el comportamiento de los actores, grupales e individuales.

El neoinstitucionalismo sociológico, aporta varios conceptos, que coadyuvan a entender cómo las prácticas institucionales se originan y cambian la lógica del diseño de las estructuras formales (normas) y cultura de las organizaciones. Entre ellos, el concepto de campo organizacional, se refiere a aquellas organizaciones que, en conjunto, constituyen un área reconocida de la vida institucional: agencias productoras de servicios públicos, entes reguladores, consumidores, etc. (Powell y Dimaggio, 1999, p. 106).

El Isomorfismo es un concepto que se refiere al proceso imitador que obliga a una población a parecerse a otras unidades que, en su campo, enfrentan las mismas condiciones (Powell y Dimaggio, 1999, p. 106). Estos autores consideran que el cambio institucional isomorfo puede ser promovido mediante mecanismos de acción política, financiera o legal (coercitivo), como resultado de la imitación de referentes legitimados mediante respuestas estándares a la incertidumbre (mimético) y como resultado de la educación y diseminación del conocimiento entre actores con capacidad de influir en el cambio institucional (normativo), por lo cual, a mayor ambigüedad o incertidumbre en los fines y los medios, mayor probabilidad de que una organización siga el modelo de las que le parecen exitosas. Ramió (2001) menciona que el neoinstitucionalismo sociológico como una fuente teórica que aporta conceptos como el isomorfismo, para responder a la pregunta de ¿por qué los países latinos tienden a copiar las estrategias modernizadoras de los países anglosajones? Para Ramió (2001), p 14), en los países de América Latina se produce una sinergia entre el isomorfismo coercitivo, de la mano de diversos organismos económicos internacionales, y el isomorfismo mimético. Este autor, parte de la hipótesis de que en estos países:

no se ha producido un debate político sobre el modelo de Estado que se desea

implantar y, en cambio, si se ha decidido implementar un nuevo instrumental de gestión ... que parte de unos valores ideológicos y administrativos que acaban, con el tiempo, por definir el nuevo modelo de Estado. Es decir, el cómo (forma de gestionar) acaba definiendo el qué (modelo de Estado) ... Además, todos estos instrumentos han nacido en países anglosajones que, con anterioridad, sí hicieron el esfuerzo de definir previamente su modelo de Estado. (Ramió, 2001, p.7).

Según Ramió (2001, p. 15) en procesos de institucionalización isomórficos, “suelen aparecer situaciones de *decoupling*, entendidas como desajustes entre las instituciones formales y el funcionamiento efectivo de la organización ... un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización”, que puede generar confusión organizativa.

Otro concepto que el neoinstitucionalismo sociológico permite analizar es el de legitimidad organizacional, según Suchman (1995) es resultante de que las actividades que se realizan en una organización son consideradas deseables, correctas o apropiadas, dentro de un sistema de normas, valores, creencias y definiciones, que es construido social e históricamente (constructo).

Finalmente, cabe indicar que se utilizó la estrategia de investigación abductiva (Soler, 2012), como un tipo de razonamiento⁷ que, a partir de la información parcial o insuficiente de que se dispone sobre la descripción de un hecho o fenómeno, llega a conclusiones particulares a modo de hipótesis de trabajo, que busca ser, a primera vista, la mejor o la más probable explicación, es decir, se basa en una conjetura porque sugiere que algo puede ser, no con plena seguridad, pues, es una sospecha. La conclusión abductiva puede invalidarse si se descubren nuevos hechos que pueden llevarnos a otra conclusión, que conlleve a adoptar una hipótesis nueva y necesaria para producir conocimiento.

Con base en la revisión de la literatura sobre el sustento teórico del GA y la aproximación al estudio de los antecedentes sobre su adopción y desarrollo en el país, a partir de la estrategia abductiva se plantearon varias conjeturas que procuran, de manera preliminar,

⁷ Con respecto a los diferentes métodos de pensamiento, Soler (2012) reseña los planteamientos de Charles Sanders Peirce (1839– 1914), iniciador en EE. UU. del movimiento pragmatista como un método de pensamiento orientado a aclarar ideas, quien explica que hay tres formas de razonamiento para hacer las cosas inteligibles: deducción, inducción y abducción o retroducción, partiendo de que, salvo en el terreno de la matemática y la lógica donde pueden aplicarse métodos deductivos, son pocas las ideas infalibles que pueden establecerse de manera invariable, por lo cual el resto de ideas son falibles, es decir, se mueven en el terreno de la hipótesis.

explicar el proceso de inserción del GA en los valores, pautas de actuación y dinámicas de funcionamiento del contexto administrativo público costarricense, para comprender su incidencia en la evolución en la forma de gestionar lo público en el país.

- i. **Primera conjetura (C1):** la adopción del GA en Costa Rica es un caso de isomorfismo institucional, lo cual significa que en la región latinoamericana aún se adoptan recetas para gobernar, promovidas por organismos multilaterales (Ramio, 2001). Es decir, se copian *modelos mundiales* (Meyer *et al.*, 1999) que responden a condiciones y características sociohistóricas y tradiciones administrativas de otras realidades culturales ajenas al desarrollo social, institucional e idiosincrasia del país.⁸ Esto supondría enfrentar el riesgo de generar “desfases entre propósitos y estructuras, intenciones y resultados” (Mayer *et al.*, 1999, p. 152) o situaciones de *decoupling* (Ramio, 2001, p.15) y consecuencias no previstas, como ahondar en la pérdida de legitimidad de la población hacia la forma democrática de gobierno.

- ii. **Segunda conjetura (C2):** de las evaluaciones de los tres primeros planes de acción de GA en Costa Rica, no se deduce que incida en un cambio sustancial en el modelo organizacional, funcional y cultural de la gestión pública. De acuerdo con las evaluaciones de la OCDE (2015c y 2016), en los dos primeros planes nacionales de acción para el Gobierno Abierto en Costa Rica, aunque se observan progresos en compromisos en normativa jurídica y otros aspectos generales, no se aprecia que el GA conduzca a un cambio sustancial en la dinámica organizacional, funcional y cultural de la gestión pública nacional.

⁸ Dolowitz et al (2000) exponen que dentro de la ciencia política diversos estudios discuten y analizan los procesos involucrados en la elaboración de lecciones y la convergencia, difusión y transferencia de políticas, en los cuales, el conocimiento sobre políticas, arreglos administrativos, instituciones e ideas en un contexto político (pasado o presente) se utiliza en el desarrollo de políticas, instituciones e ideas en otro contexto político. El supuesto básico subyacente es que las políticas que han tenido éxito en un país tendrán éxito en otro. Las fuerzas globales económicas, los avances tecnológicos en telecomunicaciones y la acción de los organismos internacionales, ejercen presión para la transferencia de políticas entre países que enfrentan los mismos tipos de retos y problemas asociados. Sin embargo, el resultado de la transferencia entre países prestatarios y prestamistas, está determinado por el proceso de transferencia: realizada con información insuficiente, o incompleta porque no se transfirieron elementos cruciales, o inadecuada por insuficiente atención a las diferencias entre los contextos económicos, sociales, políticos e ideológicos.

- iii. **Tercer Conjetura (C3):** la efectividad del GA para incidir en un cambio sustancial en la forma de gestionar lo público, está limitada por la poca factibilidad de reforma del paradigma jerárquico-burocrático predominante y la escasa disposición de la ciudadanía por participar activamente en los asuntos de gobierno. Esto pone en duda la posibilidad de que el GA pueda forjar una nueva forma posburocrática de gestionar lo público. La gestión pública costarricense está organizada en torno al paradigma jerárquico-burocrático, el cual actúa bajo normas y prácticas de gestión que implican poca factibilidad de reforma, especialmente si se relacionan con una redistribución del poder monopólico de la administración en los actores sociales. Sin embargo, esto también se da por la poca disposición de la ciudadanía de participar activamente con el entramado institucional en la búsqueda de soluciones a los problemas sociales (Gobierno de Costa Rica, 2014), debido al desencanto de la población con el accionar gubernamental y con el funcionamiento de la democracia representativa.
- iv. **Cuarta conjetura (C4):** si se parte de la comprensión conceptual y empírica del fenómeno, es posible formular estrategias y planes nacionales de GA adecuados al contexto nacional, que contribuyan con la evolución de la gestión de lo público en Costa Rica, hacia una forma de gobernanza más efectiva y democrática. Lo anterior lleva a cuestionar si la adopción de esta iniciativa en Costa Rica ha adolecido de una reflexión crítico-analítica, sustentada en un análisis teórico-conceptual del fenómeno y sus alcances, así como de información sistematizada sobre las experiencias y sus efectos en otros países, que brinde claridad con respecto a los fines y alcances de esta iniciativa en el contexto nacional y permita orientar la formulación de los objetivos, las estrategias y los planes de acción-país, particularmente, en materia de reforma de la gestión pública. Al respecto, el CLAD (2016) en la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto reflexiona que, para el caso de Iberoamérica, se requiere de una propuesta conceptual y práctica sobre el enfoque de GA, adecuada al contexto y a las dinámicas que se definen en la región, que “refleje las particularidades presentes en el tejido institucional, normativo, cultural y social de los países representados en el

CLAD” (p. 3).

Estas cuatro conjeturas facilitaron encausar el trabajo de campo y agrupar los principales hallazgos de la investigación, que se presentan en el apartado final de este informe y, además, podrían utilizarse en futuras investigaciones acerca del tema, para proponer hipótesis más elaboradas:

Sobre la estructura del informe de investigación

El informe final de la investigación presenta, en el Capítulo I, un resumen de la revisión elaborada de la literatura sobre el sustento teórico-conceptual del Gobierno Abierto. Inicialmente, se procura encuadrar el GA en el contexto de la relación Estado-sociedad en la democracia liberal, para después describir las principales fuentes o corrientes teóricas que lo respaldan, como el acceso a la información pública, el desarrollo de las TIC y la evolución de los enfoques de la Administración Pública.

En el Capítulo II, se analizan las diversas definiciones, las características del concepto en términos de los principios y valores que lo constituyen, así como diferenciar el GA de otros conceptos con los que comúnmente se confunde, lo cual afecta la claridad acerca de su naturaleza y alcances. El GA es una forma novedosa de gobernanza pública posburocrática y diferente a los postulados de la Nueva Gestión Pública de los años 90, aunque comparten las raíces conceptuales relacionadas con los estudios de ingobernabilidad de las democracias liberales de los países de occidente.

Con el propósito de explicar el proceso de adopción e implementación de la iniciativa de GA en Costa Rica, en el Capítulo III se identifican las tendencias globales que convergen para dar forma a un constructo que se llega a denominar Gobierno Abierto y que es propiciado mundialmente por el expresidente de EE. UU. Barack Obama, como un eje de la política local proyectada hacia el ámbito mundial.

Estas tendencias se pueden resumir en un enfoque de desarrollo socioeconómico con base en los derechos humanos y en la promoción del activo cívico; el fortalecimiento de la democracia liberal, como forma de gobierno mediante el ejercicio efectivo de la libertad de

prensa y el derecho al acceso a la información pública; los esfuerzos para contrarrestar la corrupción y sus efectos en la institucionalidad, desarrollo económico y calidad de vida de la población, a través de la apertura de los datos y de la información administrada por las instancias del aparato público y una eficaz rendición de cuentas de los actos gubernamentales; el advenimiento de la sociedad de la información y el conocimiento (Sociedad Red) basada en el avance de las TIC. Esto para potenciar el uso social y creativo de la información pública y la evolución de las formas de gobernanza en democracias liberales que procuran robustecer la efectividad del ejercicio de gobernar y la legitimidad social, en un contexto complejo de globalización socioeconómica y cultural.

Esas tendencias globales se han manifestado a través de diversos actores internacionales, cuyas agendas particulares llegan a integrarse en el constructo del GA. Esto propició, en la última década, una agenda común y redes colaborativas que conforman un ecosistema compuesto por OMD, ONG y Estados, para promover al GA como una forma efectiva de buen gobierno democrático.

En este apartado se analiza la influencia del ecosistema internacional de GA para la adopción en el país de esta iniciativa, esto respalda la idea de que obedece a un caso de isomorfismo, según lo expuesto en la teoría de los *modelos mundiales* desarrollada por Meyer *et al.* (1997). Esta propone que, cuando se da un amplio consenso mundial alrededor de ciertos propósitos y modelos, este fenómeno incide en la definición y legitimación de agendas de actores locales, que dan forma a estructuras y políticas de los Estados nación.

En el Capítulo IV, se sistematizaron las acciones que preceden a la adopción formal del GA mediante la adhesión del país a la OGP en 2012. Con ese fin, se revisaron los diversos esfuerzos y acciones realizadas en el país, desde finales del siglo pasado y en la primera década del siglo XXI, en el marco de las tendencias antes mencionadas. En el primer apartado se hace referencia al desarrollo del gobierno electrónico y la política de Gobierno Digital que, en el momento de la adopción de la iniciativa de GA, se interpretaron como sinónimos. Esto refleja falta de claridad conceptual al respecto lo cual incidió en la formulación del primer plan nacional para el GA. Aunque el progreso digital es un requisito fundamental para operacionalizar y potenciar los principios y prácticas de GA, no es una nueva forma de gobernanza pública.

En el segundo apartado se retoman las observaciones de Gascó (2014), Cruz (2015), Meijer *et al.* (2012) y Mariñez (2015) quienes consideran que el GA se ha abordado desde dos perspectivas diferentes que, en conjunto, dan forma a este concepto: la dimensión de apertura o transparencia gubernamental y la dimensión de participación y colaboración ciudadana. A partir de esto, se compendiaron los antecedentes institucionales, jurídicos y organizativos, concernientes a las dimensiones de apertura gubernamental (acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción) y de participación y colaboración ciudadana en la gestión de lo público, realizadas en el país desde el último cuarto del siglo anterior.

Ambos precedentes, Gobierno Digital y acciones en materia de apertura y participación, explican la existencia de diversas agendas y actores relacionados con esos temas. La articulación alrededor de la agenda de GA, conforma un ecosistema local que propicia la institucionalización de esa agenda común en el país.

En el Capítulo V, se observa la trayectoria seguida desde la incorporación del país en enero del 2012 a la OGP para valorar su avance, tanto en la vida institucional como su arraigo en la cultura política nacional, estudiando el desarrollo de los compromisos asumidos por el país, a través de las estrategias y los tres planes nacionales de acción y la formulación del cuarto (2019-2021). De esta manera, se sistematizan las principales acciones jurídicas, organizativas y operativas llevadas a cabo hasta julio 2019. Interesa analizar la agenda de GA, las obligaciones adquiridas por el país, la relación bidireccional con el proceso de admisión a la OCDE, para así comprender si la dinámica del GA en el país incide en la transformación sustantiva de la forma de gestionar lo público en el país.

Finalmente, se presentan los principales hallazgos de la investigación realizada, que trata de explicar, a la luz del marco teórico y conceptual en contraste con la praxis del proceso, el comportamiento de este fenómeno. La principal conclusión es que el proceso de incorporación del GA todavía no genera un cambio sustancial en la dinámica organizacional, funcional y cultural de la gestión pública nacional.

Se han hecho significativos esfuerzos en la dimensión de transparencia, en cuanto al derecho de acceso a la información pública y los planes nacionales de acción tiene múltiples

compromisos en ese sentido, algunos más avanzados en su implementación que otros. Sin embargo, las dimensiones de participación y de colaboración ciudadana son las que presentan menor desarrollo, desde la definición operacional insuficiente de los conceptos, hasta la puesta en marcha de buenas prácticas al respecto, en todos los ámbitos de acción del quehacer de la institucionalidad pública.

Esto se debe a múltiples factores, que tienen su fundamento en vacíos con respecto a la comprensión del concepto de GA y sus alcances como forma diferente de gobernanza pública, más allá de enfocarlo como una estrategia para enfrentar las debilidades recurrentes de la gobernabilidad estatal.

El proceso de implementación de los principios y prácticas de GA ha sufrido las ineficiencias de gestión usuales en el aparato público, así como los problemas de continuidad, también característicos de los cambios de administración gubernamental. Por lo tanto, las organizaciones de la sociedad civil desempeñan un papel imprescindible para sostenibilidad del proceso. En ese sentido, actores sociales como la CGR, la empresa privada y la academia, no han jugado o rol proactivo y más protagónico, como se pudiese esperar⁹.

En ese proceso repercuten varios factores de la cultura política nacional, entre esos, una idiosincrasia poco proclive al cambio o inclinada a que este se lleve a cabo de manera incremental, acostumbrada a un patrón político centralista y clientelar, cimentado en un modelo burocrático de gestión pública. Asimismo, un abordaje de la vida política marcado por el escepticismo y la desinformación de los asuntos públicos, renuente a involucrarse activamente en los asuntos atinentes al bienestar común.

⁹ Con excepción del CICAP con el desarrollo del ITSP y actividades de capacitación en la materia, y la EAP, con la incorporación del GA en los contenidos de varios cursos, actividades de investigación y trabajos de campo y graduación de estudiantes.

Capítulo I. Elementos teóricos y conceptuales que sustentan el Gobierno Abierto

La investigación se relaciona con el estudio de las corrientes actuales que marcan una evolución de la gestión de lo público, hacia formas enfocadas en la apertura y participación social en el proceso de producción de políticas públicas y en la entrega efectiva y eficiente de servicios estatales a la ciudadanía., cuyo fin es “sustentar importantes logros en términos del desarrollo socioeconómico y brindar una mayor y más sustentable prosperidad a toda su población” (OCDE, 2015b).

En ese sentido, la adopción de la iniciativa de GA como una forma de mejorar la gestión de lo público, tiene como sustento conceptual varias corrientes teóricas, las cuales, en conjunto, implican al replanteamiento de la relación Estado-gobierno-sociedad, en sus ámbitos políticos, institucionales, culturales, organizativos y tecnológicos. Ese replanteamiento, según autores como Rosanvallon (2006) se debe a la erosión de la confianza de los ciudadanos en sus dirigentes e instituciones democráticas, y representa uno de los fenómenos más destacados en la ciencia política desde la década de los setenta.

Aguilar (2010) indica que Crozier *et al.* identificaron como principal causa de esa desconfianza, al patrón de gobernar (gobernanza) del Estado, debido a que las características y eficacia directiva erosionan la capacidad que tienen los gobiernos democráticos de los Estados sociales de lograr los necesarios equilibrios socioeconómicos.

Este aspecto lo retomó el PNUD (1997) indicando que la gobernanza se puede reconceptualizar como “el conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (PNUD, 1997, p. 10).

Otros autores, entre ellos Subirats (1996), Mayntz (2001), Peters (2003), Cunill (2004), Prats (2005) y Alguacil (2012), consideran que ese replanteamiento es consecuencia del desencanto social existente con el sistema de gestión pública, la pérdida de legitimación del papel del Estado nacional y de su monopolio en el manejo de los asuntos públicos, así como la duda sobre la pertinencia del modelo democrático representativo (Rosanvallon, 2007) y, en general, de la democracia como sistema político. Señalan que, en el contexto

actual, caracterizado por su globalidad, dinamismo y complejidad política, social, económica, tecnológica y ambiental, las tendencias administrativas prevaecientes, como el paradigma tradicional jerárquico-burocrático y la Nueva Gestión Pública (gerencialismo), han sido inefectivas en la conducción de la economía y la sociedad.

De esta forma, expresan la necesidad de una forma de gobernar que implica un nuevo arreglo en la relación Estado-sociedad, a través de un esquema organizacional de la administración pública para lograr una mayor integración entre los ciudadanos y el gobierno, en cuanto a los procesos políticos de toma de decisiones, así como su involucramiento en la prestación de servicios públicos. Esta nueva forma de relación entre la ciudadanía y la administración es parte del juego democrático que va más allá de la tradicional democracia participativa, en busca de formas más inclusivas, de manera que los ciudadanos y las ciudadanas se conviertan en actores políticos, a partir de una ciudadanía informada, articulada, reflexiva, responsable y dispuesta a participar activamente en los procesos de conducción y producción de valor público.

En este punto de vista, el aparato estatal no monopoliza la toma de decisiones y la conducción de los asuntos públicos, sino que se enfoca a la construcción de consensos sociales en las diferentes temáticas, lo que permite la diversidad de actores, a través de múltiples canales de comunicación y mecanismos de vinculación. El gobierno ejerce un rol de liderazgo relacional que incorpora las estructuras y organizaciones que conforman el sistema social, es decir, a los ciudadanos, de manera responsable y activa, formados e informados en la toma de decisiones públicas.

El GA plantea el trabajo colaborativo de las administraciones públicas y la ciudadanía, al abrir las puertas para que esta se involucre en la tarea de gobernar, no solo con la exigencia de mejores servicios públicos, sino contribuir en la construcción de políticas públicas y nuevas formas de relacionamiento para fortalecer los principios básicos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Esto para aprovechar las nuevas tecnologías de comunicación y herramientas informáticas, como las redes sociales y la *WEB 2.0* y que se alcancen esos objetivos.

Para esto, se requiere fortalecer las prácticas democráticas, así como los canales y

estructuras tecnológicas de comunicación que favorezcan la inclusión ciudadana, todas estas son características que confluyen en lo que Castell (2006) denominó la sociedad red.

Sin embargo, esta dinámica cooperativa e interactiva es todavía una construcción teórica ideal (Alguacil, 2012) en la cual se bosqueja un conjunto de principios y nociones más que una fórmula estructurada, sistematizada y unívoca de conceptos.

La democratización de la administración pública, que constituye la esencia de esta idea, obliga a asumir expresamente la reforma administrativa como una reforma política que concibe como un actor político a la ciudadanía activa capaz de obrar políticamente (Prats, 2005), dotándola de varios medios de influencia que, además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia), aseguren un mejor control social (Rosanvallon, 2006) y más eficiencia de la administración. Esta es una forma de gestionar lo público con una orientación democrática, que permite gobernar en las condiciones actuales de la sociedad, que constituye un tema transversal a distintas políticas públicas, además, es un modo de encarar la gestión para que sea más eficaz.

Asimismo, implica redefinir el concepto de lo público, reconfigurar la organización y el funcionamiento de las instituciones y construir esquemas de cambio que consoliden la transparencia como condición para dar capacidad deliberativa informada a la sociedad. Por consiguiente, se pretende incorporarla, mediante la organización de redes de acción, de manera que realicen aportes significativos en la toma de decisiones políticas y estratégicas de la gestión pública.

Sin embargo, Cunill (2004) repara sobre la existencia de asimetrías que provocan la confrontación de intereses sociales, lo que puede condicionar y limitar las posibilidades de interacción y cooperación entre el gobierno y la ciudadanía, así como cuestionar cuán democrática y representativa puede ser la participación de los actores sociales y económicos involucrados. Las asimetrías a las que Cunill (2004) se refiere tienen que ver con la capacidad económica, de organización y movilización de los actores, el acceso a los medios tecnológicos y una cultura política caracterizada por el desconocimiento, la apatía y el desinterés.

Esas asimetrías, aunadas a las condiciones del ámbito latinoamericano que Ejea

(2007) plantea, tanto históricas y sociales, de desigualdad y pobreza, en los que amplios sectores de la sociedad valoran más a “los regímenes de corporativismo/autoritarismo suave que a la democracia de corte liberal propugnada por las élites y grupos medios” (Ejea, 2007, p. 9). Esto podría provocar que los esfuerzos por democratizar la administración pública otorguen privilegios a la influencia de intereses particulares, además de propiciar respuestas clientelistas o grupos excluidos culturalmente (Kymlicka y Noman, 1997). Estas últimas se han considerado disfunciones de los paradigmas de administración gubernamental prevalecientes.

A pesar de los riesgos mencionados, la adopción del GA refleja la adhesión a las nuevas corrientes de pensamiento sobre el ejercicio de la administración pública, como lo revela el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 cuando expresa que “desde que el concepto fuese reposicionado a principios de 2009, en poco tiempo ha logrado refrescar los tradicionales enfoques sobre cómo mejorar la gestión pública y promover el fortalecimiento institucional” (Mideplan, 2014, p. 78).

En este capítulo sobre los elementos teóricos y conceptuales del GA, se procura comprender la trayectoria, el estado actual y las perspectivas futuras de ese constructo, como propuesta emergente en las sociedades democráticas actuales y en un contexto globalizado, con el propósito de mejorar la capacidad de gobernar, fundamentada en que los mecanismos que permiten la relación entre la sociedad y el aparato político estatal funcionen apropiadamente.

Aunque el GA tiene connotaciones políticas y sociológicas, en esta investigación interesa centrarse en comprender la relación de este objeto de estudio con la esfera de conocimiento en el campo de la gestión pública y con los procesos de reforma de la administración pública.

Para comprender la naturaleza y alcances del GA, inicialmente se utiliza como marco de análisis el contexto de la relación Estado-sociedad en democracia liberal, y luego se describen las principales fuentes o corrientes teóricas que lo sustentan.

1.1. Relación Estado-sociedad y democracia

Fichter (2008), se refiere a la sociedad como una unidad demográfica, en una zona geográfica común que existe y que puede reconocerse como unidad social separada, compuesta de grupos de personas que comparten una cultura semejante y que actúan para satisfacer sus necesidades sociales. La función de la sociedad es lograr el bien de las personas, esto hace posible que las relaciones humanas, al reunir las en el tiempo y en un espacio común, proporciona los medios sistemáticos y adecuados de comunicación para que puedan entenderse. De esta forma, se desarrollan pautas comunes y relativamente estables de comportamiento que se comparten y practican, esto proporciona un sistema de producción y distribución de los bienes y servicios, así como la administración política para satisfacer las necesidades de orden y seguridad de las personas.

Asimismo, Fichter (2008) señala que cualquier tipo de agrupación humana necesita de una organización para la consecución de sus fines, su permanencia y conservación, lo cual requiere cierto grado de unidad y cohesión, mediante el ejercicio del factor poder o autoridad. Esta organización se materializa en un aparato gubernamental e instrumentaciones materiales particulares y se expresa a través de un orden normativo. De lo anterior se deriva el concepto de sociedad política, como una colectividad situada en un espacio, cohesionada por algún tipo de autoridad y sometida a un orden normativo; es la sociedad humana vista desde la perspectiva de la distribución del poder regulador de su organización.

Bueno (1991) explica que la organización de la sociedad política se encarga de llevar a cabo un proceso mediante el cual una parte (gobernante) de la sociedad es capaz de hacer que converjan otras partes divergentes de la sociedad (gobernadas). De esta manera, la unidad global resultante es el núcleo de la sociedad política y su mantenimiento es la esencia de la política. Sin embargo, el poder y su organización son órganos de la sociedad, pero no se confunden con ella y pueden chocar con sus intereses.

Peters (2003) recuerda que la capacidad de gobernar ha sido una búsqueda constante de las civilizaciones, pero la concepción de lo que constituye un buen gobierno, está condicionada por la cultura de los pueblos, eso significa que es un constructo socio-histórico. De acuerdo con Fischer (2008), las sociedades políticas varían en el tiempo y el espacio, por

lo que constituyen categorías históricas que se transforman de acuerdo con las condiciones y la idiosincrasia de los pueblos y han evolucionado desde las organizaciones tribales primitivas hasta la forma actual denominada Estado, según el uso del poder: difuso, individualizado, institucionalizado y global.

En el Estado, el poder está institucionalizado y es atribuido a una entidad supraindividual permanente, es decir, no se confunde el poder con la persona que lo ejerce, ni es propiedad privada del gobernante. El gobernante o autoridad es un instrumento del poder que lo sobrepasa, por lo tanto, su finalidad y su ejercicio se hallan regulados. El poder es atribuido a la sociedad, a través de una institución que representa a la colectividad, pero que, al mismo tiempo, la ordena y la estructura en su totalidad. Se trata de un poder cuyo ejercicio es delegado. Esta entidad impersonal o institución que ostenta el poder, de acuerdo con Fischer (2008), es la misma organización y estructura jurídica de la sociedad.

Ouviña (2002), recuerda que este concepto moderno de sociedad política tomó sentido, inicialmente, en la Italia renacentista de Maquiavelo del siglo XVI, quien esbozó la diferenciación entre el Estado y la sociedad civil. Después, en Inglaterra y Francia hacia mediados del XVII y XVIII, el Estado se concibió con la finalidad de ser el ordenamiento político que garantice la paz interna y externa en la sociedad en la cual ejerce su soberanía.

Esto consolidó la separación conceptual y práctica entre ambos elementos: Estado y sociedad y, por ende, la dicotomía entre la esfera de lo público (estatal) y lo privado (sociedad civil), que se refiere a las demás prácticas sociales, particularmente la religiosa.

El surgimiento del concepto de Estado expresa una realidad nueva que responde a las profundas transformaciones sociales y económicas, relacionadas con el cambio del régimen feudal al modo de producción capitalista (Ouviña, 2002). Entre estas se enumeran el empleo de nuevas técnicas (armas de fuego, imprenta, maquinaria, instrumentos de navegación); el paso de la economía de subsistencia a la economía de intercambio; el desarrollo de la riqueza mobiliaria; la expansión demográfica, la intensidad creciente de las relaciones sociales; la disociación de lo espiritual y lo temporal, la aparición de las culturas nacionales. A la vez, estas últimas suscitan la existencia del conflicto en el seno de la sociedad.

El periodo de la Ilustración proporcionó una fuente teórica y conceptual sobre la

naturaleza de la relación Estado-sociedad (Ouviña, 2002) y del papel del conflicto social que la determina, ya que para las diferentes perspectivas que surgen, el Estado fundamentalmente constituye un acuerdo social, fruto de la voluntad racional de los individuos que conforman la colectividad o sociedad política, para pasar de un *estado natural* de la sociedad civil, hacia otro estado de mayor convivencia social, que prevenga, acote o resuelva el conflicto.

Para Hobbes (citado en Ouviña, 2002), ese acuerdo es consecuencia de que en su estado natural los seres humanos están dominados por las pasiones, el egoísmo, la precariedad y la violencia, por lo tanto, a través de un pacto social, cede de manera voluntaria, racional e irrevocable, todo el poder del individuo a un soberano que habrá de mantener el orden y la paz (el Leviatán). Por lo anterior, el tipo de Estado debe ser absoluto, su poder ilimitado y el ciudadano (sociedad civil) es un súbdito.

Según Locke (citado en Ouviña, 2002) los seres humanos en esencia son pacíficos y gozan de ciertos derechos naturales como vida, libertad y propiedad, pero recurren a un pacto social para evitar que esos derechos individuales se lesionen por la acción en sociedad, cediéndole racionalmente su tutela a un soberano, de manera temporal (el guardián nocturno). Para Locke, el tipo de Estado es liberal, es una organización social entre muchas y no determina la conducta de los individuos, el poder es limitado y el ciudadano es un representado por ese ordenamiento.

Por otra parte, Rousseau (citado en Ouviña, 2002) parte de que los seres humanos viven en un estado de inocencia y gozan de libertad, igualdad y bondad, por lo tanto, con el pacto social se eliminan los egoísmos individuales mediante la sumisión de cada ciudadano a la voluntad general y unánime y asamblearia, el *yo común*. El tipo de Estado es democrático y el poder también, de lo contrario sería enemigo de la sociedad civil. El tipo de ciudadano es partícipe (participativo) de la autoridad soberana, porque dicta las leyes y se somete voluntariamente a ellas.

Posteriormente, en el apogeo de la Revolución Industrial, Marx (citado en Ouviña, 2002) considera que el Estado apareció como producto de la disgregación de la comunidad primitiva, del surgimiento de la propiedad privada, la desigualdad económica, el trabajo asalariado, la apropiación de la plusvalía por parte de los dueños de los medios de producción

y de la división de la sociedad en clases resultantes del orden capitalista. Por eso, el Estado tiene su origen en la creciente división del trabajo, modo de producción, de la cual resultan dos clases sociales antagónicas con intereses irreconciliables: la burguesía, propietaria de los medios de producción, y el proletariado, desposeído de ellos.

Lejos de representar el interés general de la sociedad, el Estado legaliza y garantiza la dominación de la clase burguesa sobre la proletaria. Boron (2003), se refiere a esto como el sesgo clasista del Estado, porque promueve la acumulación capitalista, a partir de la iniciativa de los ciudadanos privados, lo que les permite acumular poder político y los procesos electorales disimulan que los recursos materiales del Estado y su utilización dependen de ese proceso de acumulación (Ouviña, 2002).

Según Marx (citado en Ouviña, 2002), las relaciones de dominación-explotación de la sociedad estamental del antiguo régimen: esclavos/amos; siervos/lores; vasallo/señores; laicos/clérigos, se reconfiguran con la sociedad capitalista. La vida privada es un atributo de los tiempos modernos, al suprimir el carácter político de la sociedad civil, por lo que se establecen dos ámbitos diferenciados, pero indisolubles: sociedad y Estado, mediados a través de la ciudadanía. De esta forma, el Estado asume funciones que no se habían considerado estrictamente políticas, sino actividades de otras entidades del cuerpo social: religiones, gremios, corporaciones, etc. Para Marx, el conflicto y la tensión permanente entre las fuerzas productivas y la lucha de clases no se resuelven a lo interno del Estado, quien perpetúa la contradicción, por lo tanto, el Estado se deriva históricamente de la complejización de la sociedad, es la sociedad la que le da forma al Estado y no lo contrario. Por esto, Marx considera que, en términos políticos, deben superarse la propiedad privada y la burocracia y la sociedad debe reabsorber al Estado.

Gramsci (citado en Ouviña, 2002), amplía el análisis de Marx y se enfoca en explicar la creciente complejidad de la dominación Estatal en las sociedades capitalistas desarrolladas. Aborda la naturaleza de la relación de dominación entre gobernantes y gobernados, al considerar que la hegemonía es cultural y política, es decir, que incluye la aceptación consensuada y activa de los dominados. De esto se deriva el concepto de Estado ampliado, ya no solo como sociedad política o superestructura coercitiva, sino también como la combinación del aparato gubernamental y el aparato privado de hegemonía o sociedad civil.

Esta última, a través de una serie de instituciones, organismos y mecanismos ideológico-culturales, establece una concepción del mundo que reproduce el sistema de dominación, mediando entre lo económico y social (infraestructura) y el Estado, quien garantiza la dominación legal y coercitiva (Garabedian, s. f.).

En los inicios del siglo XX, Weber (citado en Ouviaña, 2002), conceptualiza al Estado como resultado del conflicto por el poder en el estado natural, que lleva a renunciar al uso de la fuerza individual y monopolizar la violencia en la sociedad, a través de un medio legítimo y perdurable de dominación racional, que imponga su voluntad en la conducción de las relaciones sociales, en virtud de un arreglo legal impersonal y un cuadro administrativo técnico-profesional. Este cuadro administrativo burocrático, usa una racionalidad instrumental, es el que media en la relación Estado-sociedad civil.

Este modelo jerárquico-burocrático se convirtió en el siglo XX, en el paradigma clásico de la organización estatal y conducción de la gestión pública, por medio del cual las autoridades estatales ejercen un poder soberano sobre los grupos y ciudadanos que constituyen la sociedad civil.

Según las perspectivas anteriormente descritas, las relaciones de poder en el marco de las relaciones de producción, son fuente de conflictos sociales potenciales. El papel del Estado se enmarca en lograr una forma de acuerdo político entre los actores sociales, que permita la paz social, el crecimiento y la distribución de la riqueza generada.

En cuanto al concepto de sociedad civil, pareciera que este se deriva de la contraposición al alcance del Estado. Sin embargo, para Giner (2008), en la actualidad es una noción ambigua y disputada. Desde el Renacimiento esta noción agrupaba todo lo que está fuera de las instituciones estatales y de la Iglesia. Tras la Revolución Francesa, se concebía como la autonomía de los individuos, en tanto ciudadanos, frente al Estado y al Gobierno. En la teoría liberal temprana era un estadio evolutivo de la civilización, una esfera en la que se hacen los intereses individuales de los ciudadanos, en un marco competitivo, contractual, que permite la privacidad e intimidad, con tolerancia y pluralismo.

Según Geiner (2008), Marx y Engel definían a la sociedad civil como el conjunto de relaciones sociales y económicas de los individuos, interrelacionados por la clase social y las

condiciones materiales de la vida, determinadas por las fuerzas de producción, las que conforman la base material o infraestructura de la organización de la sociedad y, por lo tanto, la suma total de las relaciones sociales que caen fuera del campo estatal. Para Gramsci, es el conjunto de organismos privados que, en el capitalismo avanzado, se encuentran entre la esfera de la producción y el consumo y caen fuera de la actividad política y estatal.

Geiner (2008) resalta que la sociedad civil está constituida fundamentalmente por los derechos y las libertades individuales, entre esos, las asociaciones voluntarias que permiten la búsqueda de sus propios intereses privados sobre los cuales el Estado se abstiene de intervenir y debe garantizar. Según Mayntz (2001), esas organizaciones deben gozar de una relativa autonomía, por lo que no deben controlarse políticamente, como en los estados socialistas. Para Geiner (2008), actualmente se dan una serie de corrientes que influyen en el desarrollo de la sociedad civil y, por consiguiente, en la relación con el Estado, entre ellas:

- i. la aparición de intereses corporativos clasistas y contrapuestos (gremiales, sindicales, patronales, etc.) que se incrustan en el aparato estatal;
- ii. la expansión de las áreas de intervención del Estado en múltiples ámbitos de la vida social antes considerados privados;
- iii. la densidad corporativa y burocrática del aparato estatal, con exceso de regulación y congestión legal;
- iv. y la democratización de la vida social por el efecto de la tecnoestructura, que permite que el ciudadano y, por lo tanto, la sociedad civil, esté conectada a la red global.

La relación Estado-sociedad bajo un modo de producción capitalista y en un régimen político democrático, está marcada por la existencia del conflicto. Según Touraine (2006) el conflicto se ubica en el corazón de la sociedad al articular las relaciones más fundamentales. Cuando este autor habla de los movimientos sociales y sus luchas, se refiere a una conducta colectiva organizada de un actor luchando contra un adversario por el control de un campo social, por lo tanto, la sociedad es una producción conflictiva de sí misma.

En el ámbito antes planteado, Mouffe (1999) también parte de que el conflicto es

inherente a la democracia pluralista, la cual se caracteriza por la comprensión de la diversidad de concepciones sobre el bien. Es decir, el disenso y el conflicto son parte esencial de su naturaleza y no es una etapa en la búsqueda final del consenso en la democracia política (en los términos que lo plantea Habermas [1981]), la cual no puede aspirar siempre al fin último de lograr la armonía y la reconciliación. Esto, se debe a que en la pluralidad y en el marco democrático liberal es muy probable que se den conflictos entre valores y derechos ético-políticos legítimos. Estos van más allá de una competencia entre intereses particulares que pueden consensuarse sin violencia, entonces el conflicto se legitima y su eliminación por el poder autoritario se deslegitima. Por lo tanto, en la política democrática se procura la unidad en un contexto de diversidad y conflicto, debido a que en las relaciones sociales el antagonismo siempre estará presente.

De lo expuesto, se puede analizar la relación Estado-sociedad desde varios ángulos, que generan perspectivas diferentes en cuanto a su análisis. Uno de estos implica explicarla en términos de relaciones de dominación en la moderna sociedad capitalista, separando entre gobernantes y gobernados, explotadores y explotados y como una forma de regulación de los conflictos subsecuentes.

Por otra parte, se puede hacer referencia a la parte material de esa relación, expresada en los aparatos estatales: leyes, burocracia, organismos, etc., que mantienen y garantizan las relaciones de producción y, por ende, las de dominación. Esta materialización está impregnada por el conflicto provocado por las luchas de poder entre los actores sociales o fuerzas en pugna en la sociedad, por lo que las relaciones de dominación son desiguales y significa que la sociedad civil, a través del conflicto, permea la estructura del Estado.

Al enfocarse en la dinámica de esa relación, es posible verla como un proceso de vinculación con otros agentes sociales, políticos y económicos, que dirime el conflicto entre distintos proyectos de las fuerzas sociales, que se manifiesta en la formulación de Políticas Públicas, en las que el Estado establece sus posiciones e intervenciones en determinados temas.

La relación Estado-sociedad también puede enfocarse en función del régimen político o las reglas del juego de la sociedad para que las diferentes fuerzas sociales accedan a los

puestos de Gobierno y que regulan la organización y la práctica del poder del Estado.

Otra forma de vislumbrar la relación Estado-sociedad es a través del papel que desempeña el gobierno. Este es el órgano del sistema estatal, investido formalmente de autoridad para representar y actuar a nombre del Estado, mediante sus estructuras de toma de decisiones políticas y sus formas de organización y de gestión.

Por otra parte, Boron (2003) hace énfasis en que la relación Estado-sociedad es una relación dialéctica, equivalente a la relación entre economía y política, con vínculos no lineales y no deterministas, lo cual hace que se fundan en un todo orgánico.

De lo anterior, se colige que todo orden social no se da, de manera natural y objetiva, sino como resultado de las relaciones de poder y de las interacciones entre actores individuales y colectivos. En ese espacio en el que se comparte una identidad común, en que la ciudadanía constituye un actor político bajo principios democráticos y en el que se garantizan los derechos individuales, la política democrática debe establecer acuerdos compatibles con el pluralismo, estableciéndose un vínculo común entre las partes.

En el apartado siguiente se revisa una propuesta política o modelo general del Estado y de la organización social, según la cual el Estado provee servicios en cumplimiento de los derechos sociales a la totalidad de los habitantes de un país, cuyo desarrollo y posterior crisis, ayudan a explicar los elementos conceptuales que propician el constructo social de GA.

1.1.1. El Estado de bienestar

La prominencia de la perspectiva de Estado liberal, afín a los postulados de Locke, facilitó entre los siglos XVIII y XX, la expansión mundial del capitalismo, a través crecimiento del comercio y de los mecanismos financieros de inversión-acumulación. Sin embargo, trajo consigo, sobre todo a partir de la segunda mitad del siglo XIX, la reacción de movimientos obreros que se veían explotados en esa relación, lo que propició diversas formas de intervencionismo del Estado en los países occidentales, para atender la cuestión social.

También acarrió la competencia y conflictos entre países industrializados por el control hegemónico de los medios de expansión y acumulación del capital, entre los cuales estaban los dominios coloniales. En ese contexto, se dio la Primera Guerra Mundial y después

la crisis económica de 1929. Asimismo, como reacción a esas crisis cíclicas del capitalismo, se manifestaron corrientes y contracorrientes políticas que dieron lugar a regímenes como el comunismo soviético, el nazismo en Alemania, el fascismo en Italia, el falangismo en España, así como la socialdemocracia en los estados occidentales europeos, con excepción de Reino Unido.

La profundización de las crisis geopolíticas y económicas propias del liberalismo clásico, detonaron en 1939 la Segunda Guerra Mundial y, cerca de su finalización, en julio de 1944, en la localidad de Bretton Woods, New Hampshire, EE. UU., se reunieron delegados de 44 países con el fin de construir un nuevo orden económico internacional que evitara las causas de semejantes conflictos bélicos. Se diseñó un sistema global que duraría más de tres décadas y que se fundamentó en los planteamientos teóricos de los economistas John Maynard Keynes y Harry Dexter White.

Este sistema global propició el desarrollo de un marco organizacional internacional con la creación de organismos multilaterales, que intensificaron el impacto de la estructuración global sociocultural y se convirtieron en componentes muy importantes para la expansión de una sociedad mundial activa e influyente (Meyer *et al.*, 1997, pp. 162-164). Según Rodrik (2015), el objetivo de este nuevo orden fue:

Evitar las turbulencias del patrón oro y de la Gran Depresión, y para lograrlo acordaron que era necesaria la implantación de tipos de cambio fijos, aunque ocasionalmente ajustables; la liberación del comercio internacional, pero no de los flujos de capital; un mayor alcance de las políticas monetarias y fiscales a nivel nacional; y una mayor cooperación a través de la creación de dos nuevos organismos internacionales: el Fondo Monetario Internacional (FMI), y el Banco para la Reconstrucción y el Desarrollo (que luego pasó a ser conocido como Banco Mundial (p. 16).

En el contexto de la reconstrucción de los países y de las economías, posterior a la Segunda Guerra Mundial, los partidos gobernantes de las democracias capitalistas occidentales europeas (posteriormente en Japón), favorecieron los planteamientos teóricos keynesianos puestos en práctica con el *New Deal* de la administración del presidente de los Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt (1933-1945). Esto bajo la noción de que el Estado tiene responsabilidad por el buen funcionamiento del sistema económico y debe asegurar la

prosperidad de la población y evitar los ciclos de crecimiento y recesión, para:

- i. cuidar el crecimiento económico;
- ii. regular las crisis o control de los ciclos económicos;
- iii. garantizar los puestos de trabajo;
- iv. garantizar la competitividad en el mercado internacional;
- v. lograr excedentes que después puedan repartirse en mejoras a las condiciones de vida de la población, sin desamainar a los inversores privados.

En cuanto a lo sustancial del modelo, las intervenciones estatales pueden garantizar la coexistencia pacífica entre el capitalismo y la democracia, porque mediante la participación cívica y el ejercicio de los derechos sociales, la masa de la población consigue la oportunidad de vivir en libertad, justicia social y bienestar creciente. En lo metodológico, el compromiso del Estado Social y la pacificación del antagonismo de clases, son el resultado de la participación de un poder estatal legitimado democráticamente, para regular y paliar el crecimiento natural de la acumulación capitalista.

Según Rodrik (2015) el régimen establecido logró una era de estabilidad y crecimiento económico, tanto en las economías de mercado avanzadas como en la de muchos países emergentes. Sin embargo, a pesar de las advertencias de Keynes sobre el crecimiento de los flujos de capital especulativo durante la década de los setenta, el sistema colapsó cuando EE. UU. abandonó la obligación de cambiar dólares por oro, según la tasa establecida en los acuerdos de Bretton Woods, lo que condujo a la crisis del petróleo en 1973. Esto convergió con el auge de los postulados neoliberales del neoconservadurismo *reaganeano/tacherista* (por los líderes de EE. UU. y Reino Unido y que la promovieron a inicios de los años 1980) y con la conclusión de la Guerra Fría al final de esa década, lo que aceleró la expansión del proceso de globalización capitalista-financiero.

El filósofo y sociólogo alemán Habermas (1988), se refiere a la crisis del Estado de bienestar en la década de 1970, como un punto de inflexión histórica suscitada en la relación entre la legitimidad social y la racionalidad organizacional en la relación Estado-sociedad. Esto se suscitó porque el Estado de bienestar alcanzó sus límites estructurales, por sus propias

contradicciones intrínsecas, en cuanto a la capacidad de utilizar el poder político para conciliar la regulación del sistema económico con el mejoramiento de las condiciones laborales y sociales de las clases ascendentes, ante los imperativos de la globalización de que no se limiten las condiciones que reproducen al capital.

Todo esto propició la pérdida de la base política y el fraccionamiento de la unidad social, lo que dejó de representar una fuente de bienestar y generó la percepción colectiva del alto costo que representa el Estado de bienestar. Ante ese dilema, Habermas (1988) describe tres tipos de reacciones sobre cómo es y deber ser del Estado y las formas de relación con la sociedad.

En una primera reacción Habermas (1988) se refiere al legitimismo, que procuran consolidar lo alcanzado y volver hasta el punto de equilibrio entre el desarrollo del Estado Social y la modernización por medio del mercado. El neoconservadurismo es otra reacción que critica al Estado Social, lo cual se evidencia en la corriente que propicia una política económica orientada a la oferta, que busca mejorar las condiciones de capitalización y fortalecer el proceso de acumulación, para después generar un *derrame* en el resto de la sociedad, fomentando las acciones neocorporativas y el desmantelamiento del Estado social.

Finalmente, los críticos del crecimiento (Habermas, 1988), constituye un movimiento que presenta una posición ambigua frente al Estado Social, representa a las minorías diversas que se juntan para expresar un rechazo a la visión productivista del progreso, tanto de los legitimistas como de los neoconservadores. Además, consideran que es necesario controlar, tanto al capitalismo como al estado intervencionista, para fortalecer la autonomía del mundo vital y propiciar formas de organización autogestionadas, más próximas a la democracia base.

Como se ha visto, con las crisis energéticas, económicas y políticas de los años 1970, el proteccionismo y el Estado de bienestar se agotaron como modelo de desarrollo económico y sociopolítico, al ceder lugar a los influjos de modelos más liberales, considerados menos restrictivos y estatizantes y con mayor capacidad de revitalizar la economía. Estos se asentaron mundialmente al finalizar el mundo bipolar y la Guerra Fría, lo que da lugar a procesos más acelerados de lo que en la actualidad se conoce como *globalización*.

1.1.2. Globalización y neoliberalismo

Según la Real Academia Española (2017), se entiende como globalización al

Proceso por el que las economías y mercados, con el desarrollo de las tecnologías de la comunicación, adquieren una dimensión mundial, de modo que dependen cada vez más de los mercados externos y menos de la acción reguladora de los Gobiernos (s. p.).

Esta definición refleja una tendencia de los mercados, las empresas y los capitales a expandirse, hacia una dimensión mundial que supere las fronteras nacionales, apoyada en el avance de las tecnologías y en la disminución de medidas regulatorias y de los controles públicos. En ese contexto de integración de las economías locales a una economía de mercado mundial, las decisiones económicas sobre el mejor modo de segmentar la producción mundial pasaron a los grandes grupos empresariales y financieros.

Estos grupos toman las decisiones sobre la división internacional del trabajo, es decir, los modos de producción y de los movimientos de capital, en vista de que se benefician al trasladar sus centros de manufactura a los lugares donde obtengan el máximo de facilidades para su operación y obtengan una significativa reducción de sus costos (proceso de deslocalización u *offshore outsourcing*). De esta manera, las empresas multinacionales llegan a ser responsables del 75 % de la producción mundial, constituyéndose en centros con fuerte poder económico y de gran relevancia sociopolítica.

La globalización implica la internacionalización de la producción; un fuerte impulso del comercio mundial como motor de crecimiento económico; mayor eficiencia de los mercados al aumentar la competitividad global; la implantación de una sociedad de consumo; una creciente interdependencia entre los países; la movilidad de los factores de producción y una competencia internacional entre los países con menor desarrollo para atraer la inversión de esas empresas transnacionales.

Asimismo, implica la pérdida de atribuciones y de control político de los estados nacionales, esto tiene efectos directos en el empleo, la pobreza, la salud y otros aspectos relacionados con los indicadores de desarrollo humano de grandes sectores de población, lo cual incide en la apreciación acerca de la efectividad de la democracia liberal como modelo

de gobierno nacional.

1.1.3. La democracia liberal

El GA es un concepto intrínseco al sistema político democrático y su desarrollo está enlazado con la evolución de las diferentes teorías de la administración pública en el Estado moderno y su impulso en la actualidad ha sido una forma de respuesta a la crisis de legitimidad de los gobiernos y las administraciones públicas (Sánchez, 2015). El propósito es “restaurar los espacios de confianza, reciprocidad, trabajo conjunto y responsabilidad que configuran desde siempre el ideario constitutivo de las democracias modernas” (Ramírez, 2012, p. 1).

Con respecto a los estudios sobre la democracia en los Estados modernos, Weir y Beetham (citados por Ramírez, 2012) analizan los elementos constitutivos de una democracia representativa, presentándolos gráficamente en forma de una pirámide democrática, como se muestra en la figura 1. Los elementos que conforman esta pirámide se describen de la siguiente forma:

- i. Elecciones libres y limpias que garanticen la igualdad política entre los ciudadanos, tanto en el acceso de estos a los cargos públicos como en el valor de sus votos;
- ii. Gobierno Abierto y responsable, sensible a los problemas y necesidades de los ciudadanos y estar abierto a que todos expresen su opinión públicamente. Responsable ante los tribunales, ya que debe velar por el cumplimiento de la ley, así como ante el parlamento y con los ciudadanos, a los que debe justificar sus políticas e iniciativas;
- iii. Garantía de las libertades fundamentales y los derechos civiles y políticos para que la ciudadanía pueda organizarse colectivamente y ejercer influencia en el Gobierno;
- iv. Una sociedad donde existen múltiples y heterogéneas asociaciones democráticas organizadas, independientes del Estado y de la manipulación del Gobierno, para que la ciudadanía forme su propia opinión pública y tenga capacidad de decisión,

fomentando la existencia de ciudadanos activos y responsables de la situación en la sociedad.

Ramírez Alujas (2013, p. 203) se refiere a la *pirámide democrática* de Beetham para resaltar que en el ápice se ubica la apertura del Gobierno como una característica primordial de una sociedad con mayor grado de desarrollo democrático y cuyos fundamentos están en un sistema electoral robusto y maduro, que sustente una democracia representativa y también en un sistema jurídico y social que garantice el desarrollo de los derechos civiles y políticos de la ciudadanía.

Sandoval (2015) considera que la práctica de la democracia es una cuestión de grado, ya que la aplicación de los principios de control del pueblo, de igualdad de derechos y de la participación sobre la toma colectiva de decisiones, se da en mayor o en menor grado en las distintas sociedades.

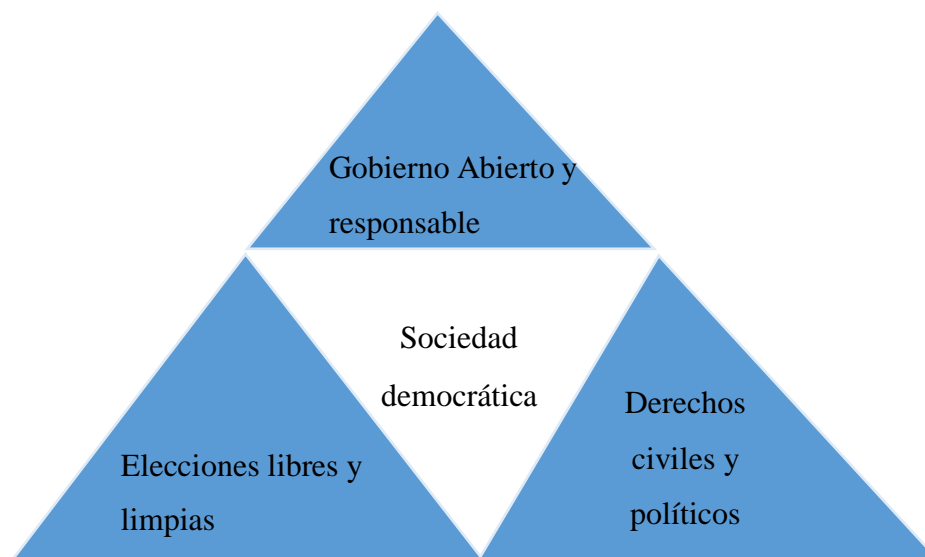


Figura 1. Pirámide democrática

Fuente: Beetham y Boyle (citados en Sandoval 2015).

En cuanto a las características que hacen visible a la democracia funcionando en un Estado, Sánchez (2015) indica lo siguiente:

- i. En un gobierno democrático, cuanto mayor sea la participación de los ciudadanos en la dirección de la política, más posibilidades tiene de responder a las necesidades de las personas, porque estarán mejor reflejadas sus preocupaciones y aspiraciones.
- ii. Como sistema político, la democracia depende del debate abierto, de la expresión y escucha de todas las diferentes opiniones, así como de la persuasión y el acuerdo, por lo cual debe garantizar las libertades fundamentales: libertad de palabra, expresión, sindical, tránsito, seguridad de la persona, etc.
- iii. La forma de gobierno democrática facilita la renovación social, al permitir el reemplazo normal y pacífico de las líneas políticas en el gobierno, sin que se produzca una desorganización gubernamental (Beetham y Boyle, citado en Sandoval 2015).

Por lo anterior, un gobierno democrático construye a la ciudadanía como un actor político, dotándola de varios medios de influencia sobre la administración. Esto requiere, según Cunill (2007), otorgarle medios auténticos de influencia sobre la administración pública que, además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia), aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración y uno de esos medios tradicionales es la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas.

Sin embargo, Bobbio (1984), señala que la democracia representativa formal imperante en las sociedades modernas, en la práctica política, no se caracteriza por la apertura hacia la ciudadanía, a través de la aplicación de los principios de transparencia y, por el contrario, la opacidad persiste en el ejercicio del poder político. El principal argumento del autor, es que la democracia representativa formal ha incumplido su promesa de que el poder esté más distribuido ampliamente y son pocos los que participan en las decisiones que afectan al colectivo social, quienes así pueden favorecer sus intereses particulares. Por lo tanto, la democracia no ha conseguido extender la virtud cívica hacia la cosa pública, sino que ha crecido la apatía política y la dependencia clientelar basada en el interés individual.

En el marco de ideas antes descrito, es posible identificar las fuentes conceptuales que facilitan el surgimiento del constructo de Gobierno abierto.

1.2. Fuentes teórico-conceptuales que fundamentan el Gobierno Abierto

El surgimiento del GA se asocia con la convergencia de distintos e interconectados procesos globales, ocurridos desde mediados del siglo XX (Cruz-Rubio, 2015) que han aportado al desarrollo de este concepto:

- i. Las presiones ciudadanas, a través de movimientos ciudadanos para mejorar el acceso a la información y por una mayor transparencia y *accountability*;
- ii. Los avances tecnológicos, debido al incremento de la conectividad, el advenimiento de la *Web 2.0* y el empoderamiento ciudadano de plataformas tecnológicas de comunicación y la incorporación de las TIC en los gobiernos;
- iii. La demanda de mayores y mejores espacios de participación y la emergencia de los nuevos movimientos sociales;
- iv. La consolidación de la gobernanza colaborativa en redes y gobiernos relacionales, como formas predominantes de conducción sociopolítica (Mayntz, 2000), de coordinación y gestión de los asuntos públicos (Aguilar Villanueva, 2006).

Esas corrientes se han desarrollado en correspondencia con teorías sociológicas, que sostienen que se está en la apertura de una era posburocrática y que la sociedad mundial se ha estado moviendo hacia una diversidad de sociedades de información, en las que las burocracias públicas y privadas se han transformado en formas de organización más horizontales y eficientes, asociadas con el advenimiento de las redes de comunicación electrónicas, especialmente Internet (Sanz, citado en Gascó, 2014). Al respecto, tanto Sánchez (2015), como Sandoval (2015), identifican diversas corrientes teóricas, que fundamentan el desarrollo del GA.

1.2.1. La libertad de información y el acceso a la información pública

Por su naturaleza social, los seres humanos siempre han tenido necesidad de contar con información y comunicarse para su supervivencia y desarrollo. Es decir, constituye un bien básico que debe estar al alcance de cualquier persona y, en las sociedades modernas, el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones, ideas y opiniones se ha convertido en un

factor político, social y económico (Reyes, 2014).

La libertad de información es parte sustancial de las libertades democráticas, el fin es que las decisiones en las diferentes esferas sociales sean tomadas por todos los miembros. Cada uno tiene el mismo derecho en la toma de decisiones, ya que “una ciudadanía bien informada es un valor fundamental de una democracia representativa, pues solo de este modo se podrá configurar una opinión pública libre” (Reyes, 2014, p. 5).

Las consideraciones anteriores son postulados que fundamentan la idea de un gobierno abierto y transparente en el que el acceso de la ciudadanía a la información pública y el derecho de saber (*right to know*), se convierte en lo opuesto al secreto gubernamental (Richardson, citado en Sandoval, 2015). En los estados democráticos el gobierno es el encargado de garantizar los derechos civiles, políticos e intereses a todos los ciudadanos bajo el principio de igualdad. Según Sandoval (2015), el concepto de un gobierno abierto resulta del debate histórico por ese derecho, que no siempre ha contado con reconocimiento universal.

El derecho de la información y las múltiples leyes reglamentarias (actas, decretos ejecutivos, etc.), se han desarrollado con el fin de regular el derecho a saber y lo que se puede saber, por lo que muchos países han adoptado leyes de apertura de la información pública.

Sánchez (2015) se refiere a esas iniciativas jurídicas, señalando el hecho de que han sido provocadas por el surgimiento una serie de movimientos ciudadanos, que exigen mejor acceso a la información generada o en poder de los poderes públicos y que exigen mejoras en la transparencia de los Gobiernos.

Algunos hitos en el desarrollo de estas iniciativas se dieron, por ejemplo, en Suecia, donde el germen de la apertura gubernamental brota desde 1766, cuando los datos gubernamentales fueron hechos públicos como un derecho constitucional, para que la ciudadanía pudiera tener acceso a esta información (Tauberer, citado en Sandoval, 2015). Este fue el primer país en instaurar en su legislación la libertad de prensa y el derecho de acceso a los archivos y fue hasta dos siglos después que otros países adoptaron leyes sobre la apertura de la información pública.

Otro ejemplo lo constituyen los EE. UU., nación en la cual el estudio sobre la libertad

de información ha tenido un largo camino desde la Segunda Guerra Mundial, con la experiencia del acta de libertad de información, hasta sus avances posteriores al *memorandum* enviado por el presidente Barack Obama para impulsar el GA (Parks y Relyea, citados en Sandoval, 2015).

En 1957, Parks escribió un artículo en la revista de Derecho de la George Washington University, que se tituló: *The Open Government principle: applying the right to know under the constitution*, como reacción al hecho de que se ocultara información militar durante la II Guerra Mundial. Argumentó que los partidos Demócrata y Republicano habían prometido impulsar la libertad de información del gobierno de EE.UU., pero que no había cumplido.

Esto constituyó el punto de arranque para comenzar a definir un GA (Sandoval, p. 2014, 2015). Finalmente, ambos partidos políticos se comprometieron a llevar a cabo un acceso abierto a la información pública y aprobaron la Ley de Acceso a la Información de 1966 *Freedom of Information Act-Foia* (Ramírez, 2013).

Después del atentado a las Torres Gemelas en Nueva York en 2001, fue determinante para impulsar esta idea de la libertad de información y de compartir información entre las distintas dependencias. En sus estudios, Uhl (citado en Sandoval, 2015) argumenta acerca de la interrelación que existe entre el derecho a la libertad de información y el derecho de saber sobre la infraestructura y la seguridad interna de Estados Unidos.

En el caso de Reino Unido, a finales de los setenta surgieron iniciativas para *abrir las ventanas* del sector público, con el fin de reducir la opacidad burocrática y la frase de gobierno abierto se vinculó con los temas de secreto gubernamental y el derecho a saber de las decisiones públicas (Ramírez, 2013).

Bennett publicó en Inglaterra un artículo de discusión sobre el grado de discrecionalidad que tiene el gobierno británico para determinar el nivel de apertura en la consulta de documentos públicos y propone una ley de libertad de información, para la apertura de registros gubernamentales y facilitar su acceso por parte de los ciudadanos (Bennett, citado en Sandoval, 2015). Además, el estudio sistemático y el debate entre la libertad de información y el secreto gubernamental, se proyectó a partir de las investigaciones de Morris a inicios de los 80 (Morris *et al.*, citados en Sandoval, 2015).

Sin embargo, es con la caída del Muro de Berlín en 1989 que el tema tomó fuerza en los foros académicos y se desarrollaron investigaciones sobre esta libertad, acerca de las cuales Sandoval (2015) hace un repaso de las más reconocidas, como se muestra en el cuadro 1. De estas, se pueden extraer algunas conclusiones generales con respecto al impacto en la gestión del gobierno que ha tenido la libertad de información como derecho y su aplicación en la transparencia de la información gubernamental:

- i. los cambios en las leyes han modificado la capacidad de los ciudadanos de acceder a mayor información y han reestructurado a la burocracia, debido a que el intercambio de datos los convierte en vigilantes y reduce la corrupción;
- ii. se han hecho cambios en los niveles de confianza en la ciudadanía, que tenía escaso conocimiento del gobierno;
- iii. la burocracia ha cambiado sus rutinas y su organización para *minimizar el potencial* de las leyes de acceso a los datos, por lo tanto, la libertad de información debería considerarse más que un derecho, una obligación gubernamental y se cita como ejemplo de esto a los casos de Canadá y el Reino Unido;
- iv. desde la década de los 80 se impulsa la idea de utilizar las tecnologías de información y comunicación en la gestión gubernamental con el fin de viabilizar la libertad de información como derecho y aplicarla en la transparencia de los datos gubernamentales. De esta forma, se promueve el gobierno transparente y la rendición de cuentas mediante la apertura de los datos.

Por otra parte, es importante denotar que el acceso a la información como un derecho humano se estableció en 2000, con la Declaración del Milenio por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) como uno de los retos de los años venideros. Se consignó que los Estados deben proporcionar las condiciones y los medios, para que cada uno de sus habitantes disfrute, de forma libre, de este derecho.

En conclusión, las ideas relacionadas con la libertad de información tienen su asidero, por lo menos desde la Ilustración, en el debate social y en el desarrollo histórico de la democracia liberal.

Por lo tanto, desde la perspectiva de la política, esto implica que la libertad de información y su libre circulación, propician la descentralización del poder estatal. Como lo afirma Cremades (citado en Reyes, 2015), “el acceso sin precedentes a la información, acompañado de un casi ilimitado intercambio de datos en tiempo real, deberá por fuerza modificar las relaciones de poder de nuestra sociedad” (p. 2).

Cuadro 1. *Ejemplo de investigaciones sobre la libertad de información*

Investigadores	Tema de la investigación
Perritt (1996)	Revisión de las políticas públicas y las nuevas prácticas que buscaban abrir la información gubernamental
Chandler (1998); Andersen (2002; Bayne (1984), Bouwman y Nouwens (1999)	Estudios en Europa de agencias públicas, gobiernos federales y locales, identificando limitaciones para liberar información y cumplir con el Gobierno Abierto.
Roberts (2000)	Obstáculos en Canadá para liberar la información.
Birkinshaw (2010); (McClean, 2010).	Estudios sobre impactos sociales, políticos y económicos, de la libertad de información.
Shepherd <i>et al.</i> (2010).	La gobernanza de la información y el acceso a los datos
Hazell y Worthy (2010).	La medición o evaluación de la apertura gubernamental
Michener (2011).	La legislación acerca de la libertad de información en distintos países del mundo
Bertil y Kaushik	El caso de los cuatro países escandinavos, que presentan diferencias importantes sobre el acceso a la información donde se protege el anonimato de una fuente, así como los derechos de los periodistas y el acceso privilegiado a los registros públicos, en comparación con los países occidentales y la India.
Zhang, Zheng y Xiao	Estudió en China las implicaciones políticas e ideológicas que representa la libertad de información, el control de Internet y su política de apertura de información, que se encuentra limitada y en control del Estado, así como acerca de la forma en la que fluye la información gubernamental en este país, su madurez y el ambiente en el cual se contextualiza la información del gobierno
Beer y Okudaira	El caso de Japón, que ha sido paradigmático en cuanto a la lucha por el derecho a la información y las fuentes periodísticas, donde existen fuertes restricciones gubernamentales al respecto. Hay un amplio debate para crear leyes que apoyen la idea de la apertura gubernamental en la Constitución. Además, se han hecho estudios comparativos sobre este tema entre las constituciones de EE. UU. y las europeas con la japonesa
Richter y Wilson	Se han analizado en Inglaterra distintas aproximaciones a la gobernanza de la información en los gobiernos locales, a partir de la visión de los ciudadanos, concluyendo que todavía falta mucho para contar con un Gobierno Abierto

Fuente: elaboración propia, a partir de Sandoval, 2015.

El desarrollo de una sociedad global basada en la información y el conocimiento, sustentada en el avance de las tecnologías de la información y la comunicación se analiza en el apartado siguiente.

1.2.2. El desarrollo de las TIC

La idea del GA tomó forma con el auge de la computación y el desarrollo de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC). Castell (2000) indica que la incorporación de ese conjunto convergente de tecnologías en los negocios, la vida cotidiana de las personas y en la gestión de las instituciones de gobierno, dio lugar a una nueva dinámica en el esfuerzo de libertad informativa y a una nueva relación entre la sociedad y el Estado:

Una revolución tecnológica, centrada en torno a las tecnologías de la información, empezó a reconfigurar la base material de la sociedad a un ritmo acelerado. Las economías de todo el mundo se han hecho interdependientes a escala global, introduciendo una nueva forma de relación entre economía, Estado y sociedad [...] Las redes informáticas interactivas crecen de modo exponencial, creando nuevas formas y canales de comunicación, y dando forma a la vida a la vez que ésta les da forma a ellas (pp. 26-27).

Las TIC tienen un carácter instrumental, se usan como medio para el logro de las finalidades de un GA, por lo tanto, el análisis de su evolución permite una mejor comprensión de ese objeto de estudio (Sandoval, 2015). La Unesco (2005) define las TIC de la siguiente manera:

El conjunto de herramientas digitales y aparatos tecnológicos que facilitan al ser humano los procesos de transmitir información y generar conocimientos [...] influyen directamente en la rapidez de transmisión de la información y también en el tratamiento y la recepción de los conocimientos (p. 56).

A finales del siglo XX, las TIC se expandieron con gran velocidad, esto propició lo que diversos pensadores han llamado la *revolución digital*, ya que se convirtieron en los factores básicos de la producción, debido a que la información y el conocimiento adquirieron la dimensión de los factores trabajo y capital e inciden y transforman todos los ámbitos y los hábitos de las sociedades. Esto especialmente con el progreso y crecimiento global de la red Internet, que significó un avance tan importante como el de la imprenta en el siglo XV.

El desarrollo de la microelectrónica y otras disciplinas asociadas, según la ley de Moore (Sarker, 2015) impulsaron que el poder de procesamiento de los microchips se duplicara cada 18 meses, mientras que el precio de las computadoras decrece en un 20 % y

30 %. Esto significa que las computadoras son cada vez más baratas, potentes y ubicuas, lo que posibilita que la información se pueda comunicar, compartir, distribuir, intercambiar, formalizar, usar y poner en red, a una velocidad cada vez mayor.

Castells (1998) señala que, con las nuevas tecnologías, las infraestructuras se modifican, se alteran los procesos y se cambian los valores y las actitudes de las personas. Esto da lugar a otra forma de organización entre los individuos y los grupos, centrada en la economía y en la sociedad, es decir, surge una nueva cultura que se manifiesta en los comportamientos, modelos y paradigmas sociales y de desarrollo económico de los países y regiones. Estas tecnologías propician el acceso de la información, lo que aumenta el espacio digital o ciberespacio, el cual no tiene fronteras.

Lo anterior ha traído consigo la democratización de la información, porque potencia nuevos modos de interacción social y el intercambio de experiencias y conocimientos entre los ciudadanos, así como la coproducción sociedad-Estado de soluciones a los problemas y desafíos reales que afectan a las sociedades, mediante el aprovechamiento de la inteligencia colectiva.

Este conjunto de transformaciones sociales se designa con diferentes expresiones, entre estas: nueva economía, sociedad red, sociedad del conocimiento, sociedad del aprendizaje, mundo digital o sociedad de la información¹.

Sobre esta última, entre las diversas definiciones que se han formulado, está la siguiente: “Es un estadio de desarrollo social, caracterizado por la capacidad de sus miembros (ciudadanos, empresas y Administración Pública) para obtener y compartir cualquier información, instantáneamente, desde cualquier lugar y en la forma que se prefiera” (Adell *et al.*, 2001, p. 16).

En ese sentido, las administraciones públicas han tenido que adaptarse a ese conjunto de transformaciones societales, lo que ha llevado a su modernización y al alejamiento del gobierno burocrático tradicional. Se emplean las TIC junto con los recursos humanos, de manera efectiva y eficiente, para mejorar los trámites y crear servicios relacionados con las

¹ Sobre las diversas connotaciones, puede consultarse:
<http://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsciberprome/socinfocon.pdf>

decisiones de los ciudadanos, hacer que el gobierno y sus servicios sean más accesibles y proporcionar información de manera responsable, así como promover la inclusión social (Sarker, 2015).

A ese proceso de adaptación de las administraciones públicas, según los alcances y el impacto que implica en la relación entre los ciudadanos y el gobierno, se le conoce de diferentes maneras: Gobierno Digital, administración electrónica, gobernanza electrónica o *e-Government*. Por ejemplo, el Gobierno Digital está relacionado con el uso de herramientas TIC para mejorar la prestación de los servicios y la dotación de información accesible y útil a la ciudadanía, mediante la digitalización de la prestación de servicios o el desarrollo de sitios *web*.

La administración electrónica, se refiere a la forma en que los Gobiernos planifican estratégicamente la transición hacia la prestación electrónica, para el mejoramiento de los servicios, mediante el control, evaluación y cuantificación de la efectividad de la tecnología, de los recursos humanos y financieros, con el fin de aprovecharlos al máximo y disminuir los costos. Define la interoperación entre los componentes internos de la administración y el establecimiento de conexiones estratégicas con las organizaciones del sector público.

El Gobierno electrónico, como se ampliará más adelante, consiste en la regulación y la prestación de servicios gubernamentales mediante el empleo de las TIC y de otros medios electrónicos a: los ciudadanos (G2C), a los negocios (G2B), a los empleados (G2E) y a otros gobiernos (G2G). Mientras que, el concepto de gobernanza electrónica, representa la interacción en ambos sentidos entre ciudadanía y gobierno, procurando la mayor amplitud, a través de los medios digitales, para que los ciudadanos dejen de ser consumidores pasivos de los servicios que se les ofrecen, “al permitirles desempeñar un papel más proactivo en la decisión de qué tipos de servicios desean y a través de qué estructura puede proporcionarse mejor este servicio” (Sarker, 2015, p. 4). Este concepto engloba al de gobierno electrónico y se utiliza por los organismos internacionales, ya que es congruente con el enfoque de gobernanza en general².

² Entendida la gobernanza como el proceso de guiar a una sociedad a lograr mejor sus metas e intereses, mientras el gobierno es la institución o el instrumento para realizar ese trabajo.

Por ejemplo, el Banco Mundial relaciona la gobernanza con la contribución que hace al desarrollo social y económico mediante la liberalización económica y estructural. Por consiguiente, la gobernanza electrónica implica el uso de las TIC para cambiar la forma en la que los ciudadanos y las empresas interactúan con el gobierno para posibilitar la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, un mayor acceso a la información, más transparencia y el fortalecimiento de la sociedad civil (Deane, citado en Sarker, 2015).

El PNUD relaciona el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible y considera que la gobernanza electrónica amplía la capacidad de la administración pública de entregar de valor público, entendido como el resultado de una alta calidad de vida. Esto permite “equipar a las personas para una participación genuina en un proceso político inclusivo que puede producir un consentimiento público bien informado, la base cada vez más prevaleciente para la legitimidad de los gobiernos” (Sarker, 2015).

Sarker (2015) cita al Grupo de Administración Pública de la OCDE, que plantea que los tres elementos principales de la gobernanza electrónica, para las transacciones en línea entre el gobierno y los ciudadanos son: la información, la participación activa y la consulta. Según el Informe Mundial del Sector Público de la ONU (2003) *e-Government at the Crossroads*, el desarrollo de la gobernanza electrónica se requiere un mínimo de infraestructura tecnológica, capital humano y conectividad. Su mayor desafío es contrarrestar la brecha digital, en aspectos como acceso, conectividad, educación, habilidades y financiamiento, entre otros y cuyas causas no son técnicas, sino socioeconómicas.

1.2.3. La información gubernamental como herramienta y su reutilización. Los datos abiertos

Esta corriente se fundamenta en que la información gubernamental es importante para el conjunto de la sociedad, debido a que es “una herramienta que facilita la toma de decisiones” (Sandoval, 2015, p. 208) y al “aporte relevante que puede generar esta información al conocimiento, expresión, reflexión y debate público de las ideas” (Reyes, 2014, p. 6).

West (citado en Sandoval, 2015) explica que la implementación de la transparencia de los datos gubernamentales y la forma en la que la información gubernamental se organiza

o se vincula entre sí, se explican por:

- i. La demanda de información de los ciudadanos.
- ii. La relación de confianza gobierno-ciudadanía.
- iii. La relación entre gobierno y la apertura de información.

Reyes (2014) argumenta que la opacidad ha sido una característica considerada como natural del ejercicio del poder político y de la acción de los órganos del Estado, incluso en los regímenes democráticos. Por lo tanto, la conducta de muchos funcionarios ha sido considerar que la información es secreta o reservada para uso interno de la administración. Además, plantea que transparentar la información gubernamental permite erradicar las asimetrías de información entre el Estado y la ciudadanía, que esa cultura de opacidad propicia.

Sandoval (2015) subraya que los Estados son los que tienen la mayor cantidad y variedad de información de los habitantes, por lo general, de manera amplia y fiable, que puede utilizarse como materia prima digital, tanto por los poderes públicos como por la ciudadanía y las empresas. Esto requiere que se utilicen nuevas tecnologías para reutilizarla y convertirla en productos que generen un valor añadido.

Un hito significativo en esa dirección se dio en 2003, cuando la Unión Europea (UE) mediante la Directiva 2003/98/CE, exhortó a los países miembros a normar en sus respectivas legislaciones, la reutilización de la información del sector público por parte de la sociedad en general y estableció lineamientos mínimos para su aplicación.

Sobre este tema, en 2000, la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), emitieron la Declaración de Principios sobre la Libertad de Expresión, en la que se establece que se debe garantizar el derecho fundamental de los individuos al acceso a la información en poder del Estado y conseguir una mayor transparencia de los actos del gobierno, para así afianzar las instituciones democráticas. Además, señala que los Estados están obligados a garantizar el ejercicio de este derecho y solo se admiten limitaciones excepcionales, las cuales deben estar establecidas previamente por la ley.

Al respecto, Reyes (2014) explica que la doctrina jurídica reconoce dos ámbitos de regulación del derecho de acceso a la información pública. Uno es la *transparencia activa*, que consiste en la obligación de los órganos públicos de publicar y dar a conocer, por voluntad propia, la información sobre sus decisiones, actividades, presupuestos, etc.

Es el deber positivo del Estado de dar publicidad a un conjunto de información relevante que obra en su poder o que se ha generado con recursos públicos, la cual debe estar disponible, de manera sistematizada, en los plazos señalados, además, debe actualizarse.

El otro ámbito (Reyes, 2014) se refiere a la *transparencia reactiva* o derecho de acceso: reconoce por una parte la prerrogativa de los ciudadanos de solicitar cualquier tipo de información pública, siempre que no esté amparada por la reserva o secreto y el derecho a recibir una respuesta oportuna, documentada y satisfactoria y, por otra, la obligación de los órganos públicos de entregar la respuesta en esos términos.

La información gubernamental como herramienta y su reutilización, es un tema que ha sido abordado sistemáticamente por diversos autores, entre esos, Lathrop y Ruma (2010), quienes reúnen un conjunto de autores que abordan al GA, desde la perspectiva de la apertura de la información gubernamental (cuadro 2).

Lathrop y Ruma (2010), indican que, en esta corriente de apertura de la información gubernamental, hay autores que enfatizan en que la apertura se haga a partir de encontrar las necesidades de información, tanto de los ciudadanos como de funcionarios, de manera que sea útil para ambas partes.

Para Reyes (2014), esta corriente de pensamiento filosófica y práctica (Open Government) considera a la información gubernamental como herramienta útil, tanto para los ciudadanos como para los funcionarios y que su apertura debe hacerse a partir de encontrar las necesidades de ambos sectores. Se nutre de la filosofía o doctrina de la democratización de la información, que sustenta el movimiento más general, el de apertura de datos u Open Data Movement.

Este movimiento persigue crear conciencia e incentivar la apertura, sin restricciones de cierto tipo de datos que históricamente han estado bajo el control de organizaciones (públicas o privadas), cuyo acceso ha estado restringido mediante limitaciones, licencias,

copyright y patentes, para que estén disponibles a la sociedad y que puedan usarse, reusados y redistribuidos para el bien común

El *Open Data Movement* se basa en la idea de que los datos pasan por un ciclo de vida, en el que son recogidos, estructurados y *linkeados* o distribuidos oportunamente por los distintos agentes.

Cuadro 2. *Investigaciones sobre apertura de información gubernamental*

Investigadores	Investigación
Chandler (1998)	Estudió el uso del Gobierno Abierto en el Reino Unido y las necesidades de información e investigó cuatro sitios <i>web</i> estatales. Es el primero en sugerir la idea de que la información debe adaptarse a las necesidades de los ciudadanos y, a partir de esto, desplegada, tanto en las páginas <i>web</i> federales como en las supranacionales, para el caso de la Unión Europea.
Barata y Cain (2003)	Han propuesto cómo deberían manejarse los registros gubernamentales en USA, en el caso de los archivos nacionales, para lograr abrirse, de forma rápida y efectiva.
Dawes (2010) y Helbig <i>et al.</i> (2010),	Estudios del Centro para la Tecnología en el Gobierno de USA, de la Universidad de Albany en los USA y, a partir de los hallazgos de sus investigaciones sobre el caso de los registros de la propiedad, plantearon una serie de estrategias para promover la apertura del gobierno y que la información gubernamental se ajuste a las distintas necesidades de los usuarios.
Alanazi y Chatfield (2012),	Analizan cómo se comparten datos propiedad del gobierno en países del Medio Oriente. Una investigación en Egipto encontró que los funcionarios de gobierno están de acuerdo en usar las redes sociales para compartir información; sin embargo, requieren entrenamiento para entender la que se debe hacer pública. Además, señalan la necesidad de considerar el contexto en que viven los ciudadanos en ese momento, para presentar la información e impulsar cualquier iniciativa de gobierno transparente.
Xiao (2010)	En el caso de China, considera que la modernización social y tecnológica ha creado una crisis de gobernabilidad que busca ser resuelta con la apertura de la información. entrevistaron a funcionarios de nivel medio para comparar la forma de implementación de leyes de apertura en la administración pública de China con respecto a otros países.
Chuansheng (2007)	Describe los problemas que se presentan en este país para impulsar la transparencia y rendición de cuentas de la información gubernamental: poca credibilidad política, barreras legales y brecha digital.

Fuente: elaboración propia, a partir de Lathrop y Ruma 2010.

Esto incentiva la supervisión o corrección por parte del público, para su uso en

diversos fines, a partir del supuesto de que “la mejor forma de utilizar tus datos se le ocurrirá a otro [...] son un combustible sin fin para la creatividad” (Reyes, 2014, p. 5). El *Open Data Movement*, se expresa mediante otros movimientos específicos:

- i. El *Open Access* que se preocupa de hacer públicas y libres las publicaciones técnicas universitarias, en Internet.
- ii. El *Open Content*, se encarga de dirigir los recursos como texto, fotos o videos, accesibles, de forma libre.
- iii. El *Open Knowledge* que procura la *apertura* de los datos en temas científicos, históricos, geográficos (*Science Commons*) y contenidos como música, películas, libros, información de administraciones públicas y gobierno.
- iv. El *Open Notebook Science*, sobre la aplicación de conceptos de datos abiertos a métodos científicos, incluyendo experimentos fallidos y conjuntos grandes de datos experimentales y el *Open Science* con respecto a los conjuntos de datos científicos interrelacionados, métodos y herramientas de técnicas (*Linked Data*) para conseguir transparencia, escalabilidad e investigaciones en distintas disciplinas.
- v. El *Open source Software*, sobre las licencias para distribuir programas informáticos.

En cuanto al GA, es necesario referirse a la corriente del *Open Government Data*, la que, a partir del derecho de acceso a la información, fundamenta que la información pública gubernamental es un recurso o insumo extremadamente valioso y que la apertura de los datos es la expresión básica de la apertura de información.

El Open Government Data, expresa la idea de que los datos, “en su formato más simple pueden ser editados, sistematizados y analizados por los ciudadanos a detalle para tener una visión más amplia sobre los asuntos públicos” (Sandoval, 2015, p. 211). Desde la perspectiva de la libertad de información, esta apertura posibilita la coproducción, la colaboración y la participación ciudadana en los procesos públicos. Esto, a la vez, realimenta los procesos de gobierno, lo que produce nuevos datos con alternativas o propuestas distintas

a la visión gubernamental, suscitando así un ciclo de consumo y uso de la información gubernamental.

La doctrina de apertura de datos gubernamentales postula que la información debe ser accesible, confiable, consistente, actualizada, fácil de usar y de interpretar. Además, debe ser reusable y redistribuible, por lo que propone la idea de vigilancia de los datos como una forma para abrirlos.

Esta corriente cobró gran impulso mundial con la emisión, en 2007, de los *Principles of Open Government Data* (cuadro 3) elaborados por el *Open Government Working Group*, constituido por 30 promotores del *Open Government Data*, quienes se reunieron en California, para desarrollar una comprensión más sólida sobre los datos de GA y su necesidad en la democracia.

A partir de 2010, el impulso del GA propició el auge en la investigación de datos abiertos gubernamentales, los cuales han originado al menos tres tendencias con respecto al sentido de la apertura de datos (Sandoval, 2015):

1. La rendición de cuentas gubernamental.
2. La participación con el gobierno desde la perspectiva ciudadana.
3. El desarrollo de métodos, mecanismos o técnicas, para que las dependencias públicas se organicen, con el fin de lograr la apertura de los datos.

En cuanto a la definición de *Open Government Data*, se ha planteado cierta confusión conceptual, que es importante esclarecer. En una primera concepción se refiere a los datos de GA, a partir de que *abrir* es transparentar y los datos abiertos sirven para la transparencia y la rendición de cuentas en tanto que son públicos (de titularidad pública y que sean publicables) y abiertos (procesables por máquinas y publicados en línea para su utilización), de manera que son para mejorar la gobernanza. Es decir, el GA es el determinante fundamental de la data.

Mientras que, un segundo punto de vista entiende que el significado de *Open Government Data*, es la apertura de todos los datos públicos que se puedan procesar (no en formato PDF) en poder de la administración, que se abren al disponerlos en internet para su

uso sin restricciones porque que no están protegido por leyes de privacidad.

La clave está en los datos, a partir de que la reutilización de datos públicos persigue otros fines más allá de la transparencia, es decir, abrir es más que transparentar. Por lo tanto, debe abarcar la apertura de todo tipo de datos del sector público, pues se consideran materia prima no solo para mejorar la gobernanza, sino para el desarrollo económico y la innovación social, es decir, se consideran un activo para el desarrollo económico.

Cuadro 3. *Principios del Open Government Data*

Principio	Descripción
Complejidad	Toda la data pública debe estar disponible. Data pública es la que se produce por los órganos públicos o con recursos públicos y que no está sujeta a condiciones de reserva o secreto
Fuente primaria	Los datos deben ser de la fuente primaria (<i>Raw Data</i>) con el mayor nivel de granularidad posible.
Oportunidad	Debe ponerse a disposición de todos lo más pronto posible.
Disponibilidad	A todo tipo de usuarios y para todos los propósitos.
Procesable	Datos estructurados que puedan procesarse automáticamente
Sin discriminación	Disponible a cualquiera sin necesidad de registro
No propietaria	No esté en formatos asociados con alguna entidad, o bien que requieran de algún tipo de herramienta propietaria para su uso
Licenciamiento libre	No sujeta a ningún tipo de <i>copyright</i> , patente u otro tipo de derecho.
Permanencia	Los datos deben estar disponibles en un sitio de Internet estable por tiempo indefinido.
Procedencia y confianza	El contenido publicado debe firmarse digitalmente o incluir la certificación de la fecha de publicación o creación, con el objeto de asegurar s o autenticidad e integridad.

Fuente: Open Government Working Group, 2007.

Cuando se habla de *Open Government Data*, es necesario concentrarse en los datos como información procesable, cumplir con los principios de los datos abiertos, reconocer la utilidad de todo tipo de datos públicos y acompañar la apertura con acciones de promoción de la reutilización.

A partir de esa concepción, la ciudadanía usa los datos abiertos para resolver sus propias necesidades de información, vinculadas con el uso de redes sociales, como el uso de aplicaciones de *crowdsourcing* (multitudes inteligentes), el desarrollo de herramientas para la coproducción de datos junto con el gobierno para mejorar los servicios gubernamentales y alentar la participación y la colaboración.

Esto ha potenciado, por ejemplo, el desarrollo de aplicaciones móviles (*apps*) para teléfonos inteligentes con las cuales los ciudadanos descargan datos y los utilizan libremente. Entre estas, *apps* acerca del tráfico, educación, salud, impuestos, etc., algunas desarrolladas por las personas ciudadanas con datos gubernamentales y que dan acceso gratuito a diferentes catálogos de información o datos concretos, que sean útiles para la toma de decisiones cotidianas.

Sandoval (2015) cita algunos ejemplos de estudios realizados al respecto en los siguientes tópicos:

- i. Organización de la información, de manera flexible, para el sector público y desarrollo de estrategias mediante guías, manuales o lineamientos que, además, ayuden a comparar la implementación y los esfuerzos de apertura de datos.
- ii. Identificación de obstáculos para desarrollar políticas públicas y problemas en la implementación de los programas de apertura de datos, la integración de datos, el intercambio entre dependencias, la capacidad de interoperabilidad y la aplicación de metadatos como una forma de alentar un mayor detalle en el uso de los datos abiertos.
- iii. Estudio de las distintas estrategias de implementación de datos abiertos que los países han desarrollado, así como análisis de los esfuerzos de los países para compartir datos y homologarlos. Por ejemplo, los datos fiscales.

- iv. Programas que procuran crear opiniones sociales y búsqueda de contenidos, a través de minería de datos en forma semiestructurada, para entender las preocupaciones de los ciudadanos.

Ambas concepciones, la de datos de GA orientada en transparentar los datos públicos para la rendición de cuentas y mejoramiento de la gobernanza, así como la de apertura irrestricta de datos públicos para su reutilización social, han impactado el desarrollo de la gestión pública.

1.2.3.1. Datos abiertos, Big data y Gobierno Abierto

La reutilización de la información gubernamental, bajo la concepción de datos abiertos y de GA, se ve potenciada con el desarrollo del concepto de macrodatos o *big data*, que se refiere a grandes conjuntos de datos, que no pueden tratarse de manera convencional, porque superan las capacidades de las herramientas tecnológicas usuales para la captura, gestión y procesamiento. La relación entre esta triada de conceptos, datos abiertos, *big data* y GA, se puede observar en la figura 2.

Figura 2. Ecosistema de datos: relación entre big data, Gobierno Abierto y datos abiertos



Fuente: OpenDataNow.

Es necesario tener claro que los datos abiertos u *Open data* no son sinónimo de GA. *Open data* son aquellos datos digitales disponibles con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan reutilizarse y redistribuirse libremente, mientras que GA, se considera como la filosofía colaborativa que procura la inclusión y participación ciudadana en los procesos gubernamentales.

Esta interrelación propicia seis tipos diferentes de datos, como se observa en el cuadro 4. Estas tipologías están en constante evolución conforme avanzan las TIC y los gobiernos invierten más recursos en el almacenamiento y apertura de los datos.

Por lo tanto, el desarrollo de métodos, mecanismos o técnicas para que las dependencias públicas se organicen, con el fin de lograr la apertura de los datos, se ha convertido en una línea de investigación de mucho interés en el campo del GA.

En resumen, la libertad de información y su libre circulación acompañada de una generación ilimitada e intercambio de datos en tiempo real, potenciado por el acelerado avance de las TIC, modifica las relaciones de poder de la sociedad, hacia esquemas menos jerárquicos y más orientados a un ejercicio en red.

Con esto emergen demandas ciudadanas de mayores y mejores espacios de participación y de inclusión social, a partir de que el gobierno y sus servicios sean más accesibles y que proporcionen, abiertamente, información útil para un ejercicio democrático de mayor calidad.

Para adaptarse a ese conjunto de transformaciones societales, las administraciones públicas han tenido que evolucionar sus modelos de gestión o de gobernanza pública. Se alejaron del gobierno burocrático tradicional hacia formas más democráticas, como se expone en la siguiente sección.

Cuadro 4. *Tipos de datos*

Tipo	Descripción
Tipo 1 Grandes datos, pero no públicos	Su tratamiento y reutilización es de gran utilidad, tanto para el sector público como privado, con un importante valor comercial, porque permiten predecir patrones comerciales, tendencias demográficas o brotes epidemiológicos, por ejemplo: datos de compra, información clínica, registros de transacciones económicas.
Tipo 2 Gobierno Abierto, sin apertura de datos.	El movimiento Open Government aboga por la participación ciudadana en las decisiones de los gobiernos (locales, regionales o nacionales), sin embargo, no siempre incluye políticas de datos abiertos y, en ocasiones, no implica la apertura de la información del sector público.
Tipo 3 Big data, abiertos, pero no gubernamentales	Existe una gran cantidad de datos que no proceden de organismos públicos, sino de fuentes académicas, empresariales o privadas, con un enfoque abierto y reutilizable. La publicación de los resultados de investigaciones científicas o la reutilización de la social data, son ejemplos de datos masivos y abiertos, pero no públicos.
Tipo 4 Datos gubernamentales, pero no Big Data	Los datos del gobierno no necesariamente son valiosos por ser masivos. La publicación de una cantidad moderada de información pública, por ejemplo, de los horarios de transporte público, puede tener un impacto positivo en la sociedad, gracias al desarrollo de nuevos productos o servicios de valor añadido
Tipo 5 Datos abiertos y privados.	Esta categoría incluye aquellos datos del sector privado que las empresas deciden abrir para sus propios fines, por ejemplo, para satisfacer a posibles inversores o mejorar su reputación corporativa.
Tipo 6 Datos abiertos, Big Data y Gobierno Abierto	Es la relación que representa la apertura de conjuntos de datos abiertos y gubernamentales, los que tienen mayor posibilidad de generar grandes impactos socioeconómicos en su entorno.

Fuente: elaboración propia.

La evolución de la Administración Pública (AP), en virtud de los profundos cambios sociales mencionados, se analiza en el apartado siguiente. El GA se concibe como una nueva forma de gobernanza pública que supone un cambio en los modelos de gestionar lo público.

1.2.4. Evolución de la Administración Pública

Desde una perspectiva teórica, existe abundante literatura que muestra que la evolución de la gestión de las administraciones públicas expresa las transformaciones que ocurren en las sociedades (Galindo, 2000).

Sánchez (2001) se refiere a la Administración Pública como la actividad organizada

del Estado y Sarker (2015) como la entidad encargada de ejecutar las políticas públicas del Estado, cuya finalidad es el interés general y bien común, en el que interactúan los distintos intereses políticos, sociales y económicos. Por otra parte, Carrillo (citado por Galindo, 2000) la define como:

El sistema dinámico -integrado por normas, objetivos, estructuras, órganos, funciones, métodos y procedimientos, elementos humanos y recursos económicos y materiales- a través del cual se ejecutan o instrumentan las políticas y decisiones de quienes representan o gobiernan una comunidad políticamente organizada Galindo (Galindo, 2000, p. 6).

A la vez, la AP es un complejo actor político, en función del ejercicio del poder de ejecución que ostenta con el cual mediatiza el difuso interés general, muchas veces en beneficio de los propios intereses de sus operadores o ante la influencia de particulares. La teoría de la AP permite analizar la actividad gubernamental que, según Bozeman (2000), es el producto de la evolución institucional y no del desarrollo intelectual. La AP se nutre de los aportes de la Ciencia Social, la Ciencia Política, la Economía, el Derecho y le son aplicables ciertos ámbitos de la disciplina metodológica que es la Teoría de la Organización, ajustándola a la naturaleza, características y dinámica propia de la AP.

Aunque, el objeto de estudio de la AP es la actividad organizada del Estado, históricamente se dan diferentes interpretaciones sobre el *objeto de estudio*, por ejemplo, algunas se refieren a la AP como el Estado, el Gobierno, el poder público, el Poder Ejecutivo, al conjunto de los poderes públicos (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), a la burocracia, la Teoría de la Organización, al *management* público y a las políticas públicas (*policy*). Esta diversidad de orientaciones dispersa el estudio científico y el desarrollo de una teoría central de la AP (Sánchez, 2001).

Guerrero (2000) reseña que el Estado y su administración se estudiaban desde el siglo XVIII, sin embargo, la etapa estatal respondía al absolutismo y a un mundo político habitado por súbditos, por lo que su concepción se centraba en el modelo de un Estado gendarme, preocupado por garantizar la seguridad y soberanía, además de impartir la justicia. En ese entonces, la administración se llamaba policía, en tanto que lo público estaba ausente en materia y espíritu, hasta el advenimiento de la Revolución Francesa, cuando el súbdito se

convirtió en ciudadano.

En el absolutismo, se trataba de un Estado no interventor, regido estrictamente por lo que la norma jurídica le permitía hacer. La ciencia cameral sobre el manejo de las finanzas y los dominios de los príncipes y el estudio del marco legal, particularmente del derecho administrativo, permitía entender el conjunto de la acción de gobierno (Cabrero, citado en Bozeman, 1998).

A partir de la Revolución Francesa, Charles-Jean Baptiste Bonnin (1772-1846), padre de la moderna ciencia de la administración pública, con su obra *Principes d'Administration Publique*, (1808-12) se propuso “demostrar que la administración pública es el principio de todo orden en el Estado” (Galindo, 2000, p. 30). Introduce en la relación sociedad-gobierno la visión republicana de ciudadanía y define el papel de esta disciplina como “la comprensión y preservación de valores de la conducta humana dentro de la acción cooperativa y las “*dependencias sociales*” en el espacio comunitario, mediante el ejercicio de prácticas administrativas y legales” (Guerrero, 2000, pp. X-XII).

Como campo de estudio específico, la administración pública se remonta a Woodrow Wilson, con su ensayo de 1886 *Estudio de la administración*, donde plantea la dicotomía entre política y administración, considerándola a esta última la parte operativa del gobierno, así como a Francis Goodnow, quien en 1893 escribió *Política y administración*, donde la explica la actividad del gobierno en el aspecto administrativo (Galindo, 2000).

Esta diferenciación entre la esfera política y la esfera administrativa del Gobierno ha sido clave en el desarrollo de los estudios acerca de este objeto de estudio desde diversas disciplinas sociales y, como se analiza más adelante, es importante para comprender los diferentes abordajes que en la práctica se tienen sobre el GA.

Por otro lado, el estudio formal de la burocracia empieza con Max Weber (1864-1920) y su arquetipo (Bozeman, 2000). En este apartado se revisan, inicialmente, los planteamientos de Weber conocidos como el modelo clásico o burocrático, elaborados en las primeras décadas del siglo XX, los cuales son contemporáneos con el movimiento de la administración científica (Taylor, Fayol y Gulick) y las primeras fases del pensamiento de la teoría del proceso administrativo, del cual están impregnadas sus proposiciones.

Posteriormente, se examinan los procesos de cambio en la gestión pública, que han sucedido desde finales de la década de 1970. En esa época, la ciencia política se planteó el problema de la capacidad de los gobiernos para ejercer, de manera efectiva, el control de las estructuras políticas y económicas en las democracias representativas industrializadas de occidente, en un contexto cada vez más globalizado.

De este cuestionamiento surgieron varias tendencias en cuanto a la conceptualización teórica y empírica del papel del Estado en la sociedad, que han redefinido el concepto de lo público, lo cual representó un giro con respecto a la preponderancia del modelo burocrático tradicional, planteado por Weber y sirven de marco para comprender el origen y significado del GA.

1.2.4.1. El modelo clásico o burocrático

Los sistemas burocráticos de función pública³ surgieron a inicios del siglo XX y evolucionaron de la mano de la teoría sociológica de Max Weber. En su obra *Economía y Sociedad*, escrita en 1922, el autor trata el fenómeno del poder en el mundo moderno, al analizar la distribución desigual del control que tienen los individuos y los grupos sociales del destino común de una sociedad. Su análisis se centra en la dimensión de la dominación que ejerce la autoridad estatal, de forma coactiva, uso de la violencia y que considera legítima, así como del andamiaje que la constituye.

La dominación se manifiesta y funciona en forma de gobierno y en el caso del gobierno democrático siguiendo la tradición liberal, el poder de mando se asume con límites y desde el supuesto de que todos los ciudadanos están calificados para asumirlo. Sin embargo, la única democracia que podría funcionar eficazmente, es donde el líder puede mandar sin restricciones, asumiendo la responsabilidad total, mientras dure su mandato (Rodríguez, 1979).

Para Weber (1922), las luchas democráticas por el poder consolidaron y desarrollaron formas burocráticas *ideales* de organización del Estado. Sus ideas acerca de la organización burocrática fueron parte de una teoría social total. La burocracia es la expresión organizativa

³ También llamado “gobernanza por gobierno”, “gobernanza jerárquica” o “vieja gobernanza” (Husata, 2014, p.7).

de la dominación bajo el principio de racionalidad formal-legal.

Prats (2005), reseña que la burocracia fue el modelo del movimiento internacional de reforma administrativa durante los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial (SGM) y llegó a convertirse en el paradigma clásico de la AP hasta mediados de los setenta. La racionalidad legal y gerencial burocrática, para garantizar la eficacia y eficiencia de la acción administrativa y la sumisión de las administraciones públicas al derecho, ya había presidido la construcción histórica de los estados liberales de derecho y también fue el modelo que, tras la SGM, inspiró, tanto la construcción institucional de los Estados en desarrollo, como la de los servicios característicos del Estado de bienestar.

El modelo clásico o burocrático se basa en una forma de organización piramidal, con responsabilidades repartidas en función de las jerarquías y cada nivel de la organización es sometido al control por un nivel superior. De acuerdo con Prats (2005), el ideal burocrático supone que las organizaciones administrativas sirven intereses públicos, separados de los intereses privados de sus funcionarios. Este servicio se lleva a cabo con pleno sometimiento a las normas y planes vigentes, por lo que el comportamiento burocrático resulta previsible y calculable. Los funcionarios se encuentran separados del oficio que ocupan y los oficios se encuentran ordenados jerárquicamente. Además, los funcionarios son seleccionados y promocionados con base en el mérito. La realidad en la que la administración opera puede ser conocida plenamente por la cúspide jerárquica de las organizaciones, asimismo, estas pueden traducir el conocimiento en planes o normas que serán ejecutados con plena fidelidad por la jerarquía de funcionarios, según las tareas asignadas a cada puesto y oficio.

Por otro lado, los funcionarios sirven exclusivamente a los intereses generales mediante la aplicación de los planes y las normas y, para esto, se encuentran protegidos estatutariamente frente a las presiones políticas y sociales. Los intereses generales son trascendentes y no inherentes al juego conflictivo de los intereses privados y corresponde al Estado y a sus funcionarios el monopolio de su definición. Arenilla (2011) resalta los siguientes aspectos de este modelo:

- i. La separación entre las esferas política y administrativa. Los administradores públicos profesionales nombrados con base en el mérito, son responsables ante

los líderes políticos electos y tienen un papel limitado en la toma de decisiones.

- ii. Los valores esenciales son la racionalidad y la eficacia, enfatizando la legitimidad de la potestad en el control, el diseño organizacional, en la seguridad jurídica de sus actos y de sus integrantes y en los procesos por encima de los resultados.
- iii. Los programas públicos son administrados, a través de organizaciones jerárquicas con gerentes profesionales, que ejercen un amplio control desde la cima de la organización. La estructura reside en la relación entre los jefes y el aparato que ejerce el mando por delegación de los jefes y entre estos y los dominados.
- iv. Las organizaciones públicas operan como sistemas cerrados, por lo que la implicación de los ciudadanos es limitada. La posición dominante de las personas en la cúspide se acrecienta por el control de la información y el ejercicio secreto del cargo burocrático.

Con el desarrollo del Estado de bienestar se expandió mundialmente el modelo y produjo un aumento del aparato administrativo, tanto en el número de funcionarios como en el de empresas públicas. Se necesita atender todas las demandas de los ciudadanos, los cuales son considerados como meros electores y beneficiarios de los servicios, por lo que no era necesaria una implicación ciudadana en lo público, ya que ni siquiera participaban en la definición del interés general, o bien común de forma directa, porque en un Estado burocrático el bien común es definido por los cargos electos y plasmado mediante leyes.

Evan (2007) considera que, en general, esta teoría ha realizado aportaciones muy significativas a la función pública, como el respeto al imperio de la ley, el compromiso de servir al bien público, la importancia para el servidor público de la integridad, probidad e imparcialidad en el ejercicio de su cargo y mediante la racionalidad de los procedimientos para hacerle frente a los conflictos y luchas de poder. Esto ha permitido avanzar hacia nuevos estadios de desarrollo, social, político y económico, así como en las formas de gestión pública.

Los estudios de Evan (2007) para medir el impacto de las burocracias estatales en la promoción o el estancamiento del crecimiento económico, encontró que los países que tienen tasas de crecimiento económico más altas, como en el caso en los países de Asia del este,

cuentan con estructuras administrativas burocráticas competentes y cohesionadas. Esto se presenta sobre todo en los principales organismos estratégicos y en los administrativos que se ocupan de la economía, caracterizándose por el reclutamiento por mérito y carreras profesionales bien remuneradas y predecibles a largo plazo.

Sin embargo, este no es el caso de la mayoría de los países de América Latina (Evan, 2007). Echebarría (2005), considera que ha sido percibida tradicionalmente como una región con estados grandes, pero débiles, con poca capacidad de respuesta a las necesidades de los ciudadanos, debido a la falta de una burocracia conformada con profesionales estables:

La burocracia ha sido percibida como un sistema de empleo, recurso en manos del poder político y de los intereses corporativos, muy alejado de los rasgos institucionales ideales del modelo weberiano. Esta debilidad es coherente con las patologías de pesadez e ineficiencia, desproporcionalidad de dotaciones y formalismo e hiperregulación de comportamientos. Detrás de estas disfunciones se sitúa la mezcla de discrecionalidad y captura que caracteriza una situación de sobreburocratización formal e infraburocratización real (p. 1).

Las denuncias acerca de las disfunciones de la organización burocrática, empezaron con Merton (Prats, 2005), el primero en manifestar que las organizaciones burocráticas conducen al desplazamiento de los objetivos, a la rigidez, a la incapacidad de adaptación a las situaciones nuevas y al ritualismo. Tanto en los países más industrializados como en América Latina, han generado una gran gama de críticas, en aspectos como:

- i. El Estado es poco flexible y eficiente en la prestación de los servicios públicos.
- ii. El distanciamiento entre el ciudadano y la acción política. La concentración de poder por el estamento burocrático, que lo ha convertido en un actor político con sus propios fines y que limita la capacidad de conducción política del gobierno y de la ciudadanía.
- iii. Por la corrupción asociada con ese ejercicio del poder soberano.
- iv. El costo que representa el aparato administrativo público para las finanzas del Estado, especialmente en condiciones de crisis fiscal y que, además, lo convierte en una manera de estrujar la capacidad de crecimiento del sector productivo privado, porque compite por los recursos financieros del ahorro público y con sus

regulaciones y tramitología, obstaculiza el funcionamiento de ese sector.

- v. La incapacidad para ajustarse e innovar ante las fuerzas globalizadoras y porque con sus intervenciones directas, el Estado y su aparato, se convierte en un ente distorsionador de la economía de mercado y, por ende, del crecimiento económico.

Todo esto llevó a considerar la introducción de una serie de cambios en la gestión pública, en los cuales confluyeran la eficiencia y la satisfacción de las demandas de la sociedad, cada vez más crecientes y diversas, lo cual serán dos de los focos de las nuevas teorías de gestión de la AP. Otros autores, como Olsen (2005), no consideran a la organización burocrática como una panacea y la respuesta a todos los retos de la administración pública, pero llaman la atención de que tampoco debe verse como una forma obsoleta e indeseable de la administración y del gobierno.

Por lo contrario, en la actualidad, sigue formando parte de un conjunto de formas de gestión pública, superpuestas y complementarias, que coexisten en las democracias contemporáneas. A esto, Evans (2003) llama el *hibridismo*, es decir, a la combinación de la capacidad burocrática, con la capacidad de asimilar las señales del mercado y la apertura que promulga la democracia deliberativa.

1.2.4.2. La crisis de gobernabilidad

Es necesario señalar que, desde la década de los años 1960, el tema de la eficacia y la legitimidad del ejercicio del sistema político-económico en las sociedades democráticas y el concepto de gobernabilidad, se utilizaba en el ambiente político y académico, para referirse al análisis de un conjunto de fenómenos que presagiaban un cambio de patrón de desarrollo y de época (Pérez, 2003). Esos fenómenos se encontraban enmarcados en el escenario de la Guerra Fría. Pérez (2003) señala las crisis en los ciclos económicos con fuertes desequilibrios internos e internacionales (precios del petróleo), la emergencia de nuevos movimientos sociales (derechos civiles, pacifistas, culturales) y el desgaste que sufría el Estado de bienestar como fórmula de estabilización política y desarrollo económico.

A mediados de los años 70, se evidenció con mayor claridad la crisis de gobernabilidad, acelerada por las condiciones de la globalización de la economía e integración de los mercados, procesos de producción, consumo y financiamiento en el ámbito mundial; la revolución tecnológica (y su impacto en los sistemas de información-comunicación); el nuevo orden mundial que emerge de las cenizas del socialismo soviético; las crisis fiscales y los diversos intentos por sustituir o eliminar al Estado de bienestar, como la forma legítima de dominación política (Santana y Negrón, 1996).

La organización internacional privada, con bagaje neoconservador, denominada *Comisión Internacional para la Paz y la Prosperidad Trilateral* o *Comisión Trilateral*, fundada por David Rockefeller en 1973 para impulsar la cooperación entre las tres regiones más desarrolladas del mundo: EE. UU., Europa y Japón, encargó en 1975 a Crozier, Huntington y Watanuki, un estudio acerca de la problemática de la efectividad estatal y de la economía en las democracias representativas, capitalistas y posindustriales de occidente. Esto en vista de que las élites políticas-económicas bosquejaban la potencial ingobernabilidad política y la anomía social.

Los resultados de la Comisión Trilateral se plasmaron en el informe sobre la gobernabilidad de las democracias, *The crisis of democracy* (Crozier *et al.*, 1975), que tuvo un profundo impacto en los ámbitos políticos, académicos y en la administración pública. El enfoque, parte del concepto de gobernabilidad en el sentido de generar y consolidar la capacidad de gobernar del gobierno, lo que pone a la sociedad como el sujeto a ser gobernado o administrado, porque representa una realidad que no es gobernable por sí misma.

En esa perspectiva, el Estado como ente autónomo y soberano sobre la sociedad, es el agente central para la conducción social y, particularmente, el gobierno ejecutivo, mediante la formulación y conducción de políticas públicas y la provisión de los servicios públicos (Aguilar, 2000). Por lo tanto, los problemas de gobernabilidad se refieren a las limitaciones en las capacidades institucionales, fiscales y administrativas, para lograr esos objetivos, lo cual propiciaba la falta de credibilidad y de legitimidad social (Aguilar, 2000).

Según esta conceptualización, el patrón de gobernación: dirigista, intervencionista, providencialista, igualitario, supeditado a las negociaciones entre organizaciones

empresariales y sindicales, es la principal causa de la ingobernabilidad política. El gobierno causa desconfianza al ser rebasado por las expectativas de los actores sociales de proveerles los bienes y servicios que evidencien su responsabilidad con la justicia y la seguridad social, con lo cual, “deja de ser leal a su principio de legitimidad” (Aguilar, 2000, p. 57).

En cuanto al mundo social, según Aguilar (2000), el informe reconoció las capacidades de autogobernación en una serie de ámbitos o *espacios vitales* como los llama Habermas (1984), relacionados con el crecimiento económico y el desarrollo social. Asimismo, identificó aspectos en los que la institucionalidad burocrática tradicional ha sido inefectiva y limita la actividad económica y los ámbitos de lo civil. Además, evidenció que, a pesar de las capacidades del Estado: leyes, poder de imperio, coacción, sanciones o incentivos fiscales, prestaciones universales, etc., no son suficientes para solventar los nuevos retos que la globalización tecnológica, económica y cultural implica.

Aguilar (2000) también se refiere a que, según los autores del informe, el problema principal radica en las profundas contradicciones internas entre la gobernabilidad y la democracia, que genera un conflicto. Cuanta más democracia menos gobernabilidad, y una mejor gobernabilidad requiere de una democracia diferente. Señalan entonces que se requiere establecer una fórmula de equilibrio entre el ejercicio del poder y la distribución de responsabilidades, para preservar un régimen democrático.

Por lo tanto, según la Comisión Trilateral, se requiere de un enfoque diferente para enfrentar la problemática actual y futura, como un asunto que demanda un abordaje conjunto, mediante un entramado entre Estado y sociedad. La propuesta del informe consistió en reducir el tamaño del Estado y devolver a la sociedad tareas y responsabilidades que había llegado a definirse como exclusivas de los poderes estatales. Esta visión convergió con “el ascenso de la teoría económica Neoclásica, como herramienta de análisis y de política económica, y como referente ideológico” (Valdez, 2008, p. 97), que sustentó conceptualmente y propició un giro en el papel del Estado y en su relación con la sociedad.

1.2.4.3. La nueva gestión pública

Durante la década de los años 80, la discusión acerca de la conducción gubernativa sobre la sociedad, estuvo marcada inicialmente por el abordaje neoconservador y la teoría

económica neoliberal y las consideraciones expuestas en el informe de la Comisión Trilateral. Este encuadre estuvo respaldado y promovido en el ámbito mundial por un conjunto de organizaciones internacionales como el BM, el FMI, el BID, en lo que se llegó a conocer como *El Consenso de Washington*, que enfatizaba llevar a cabo ajustes financieros en los déficits fiscales, maximizar la eficacia y eficiencia de los escasos recursos públicos. Además, minimizar el rol del Estado en diferentes esferas de la actividad económica y social y, por lo tanto, se debía disminuir el tamaño del sector público hacia lo esencial, transfiriéndole actividades al sector privado, debido a modelos de eficiencia en los costos de producción de los servicios.

Asimismo, como una alternativa para enfrentar la crisis de gobernabilidad, en congruencia con los postulados del conservadurismo neoliberal y para propiciar la participación del sector privado para resolver las disfuncionalidades del modelo burocrático, se introdujeron en el sector público diversos mecanismos propios de la empresa privada y el mercado, provenientes de las ciencias de gestión o del *management* (Teoría de la Organización), cuyo enfoque principal es el aumento de la eficiencia, los cuales se conocieron genéricamente como la Nueva Gestión Pública (NGP) o Nueva Gerencia Pública.

Esta tendencia orientó los procesos de reforma y modernización gubernamental, primero en Reino Unido con el *Financial management initiative and next step*, del gobierno de Margareth Thatcher y, posteriormente, se convirtió en el marco conceptual y filosófico para la reorganización de la administración pública durante la presidencia de Clinton en EE. UU. Seguía las ideas de Osborne y Gaebler (1992), quienes recopilaron los planteamientos de autores y experiencias de consultores en gestión, y concluyeron que se estaba produciendo una reestructuración revolucionaria en la gestión del sector público, que denominaron como la reinención del gobierno.

Osborne y Gaebler (1992), reconocen que las empresas sufren de rigideces burocráticas que limitan la innovación y el emprendimiento, al igual que los gobiernos y que las estructuras de ambas comparten la misma raíz, es decir, la burocracia jerárquica y centralizada que se diseñó en los años 30 y 40 y que, para ese entonces, no funcionaba adecuadamente ante la cambiante sociedad de la información y economía del conocimiento. Por lo tanto, al sufrir rigideces, los gobiernos y las empresas requieren transformarse de la

misma manera: aplanando las jerarquías, descentralizando la toma de decisiones, buscando tecnologías que mejoren la productividad y enfatizando en la calidad y la satisfacción del cliente.

La NGP trata de compensar la falta de legitimidad de la administración clásica burocrática, mediante la consecución de resultados, de forma eficiente y eficaz, a través de servicios de calidad, por lo que considera al ciudadano como un cliente. La NGP constituye un instrumental para conseguir eficiencia interna en las organizaciones en el ámbito de microgerencia pública. Sus principales características son: la descentralización, el gerencialismo, la costoeficiencia, los incentivos a la competitividad, la desregulación y la reducción del tamaño del gobierno mediante cierres o privatizaciones o tercerización, para que las empresas privadas presten los servicios públicos, aunque controlados por el Estado y sujetas a niveles de rendimiento y satisfacción de los usuarios.

A mediados de la década de 1990, una segunda ola de reformas se alejó de las recetas conservadoras que apuntan a la privatización y al neoliberalismo como filosofía de gobierno, aunque permaneció el instrumental del *management* proporcionado por la NGP. Sin embargo, el movimiento de la NGP no ha estado exento de críticas. Entre estas, Román (2012) considera que, al igual que la administración burocrática, se olvida del papel del ciudadano reduciéndolo a una mera relación cliente-empresa, ya que solamente puede votar por sus representantes para que gobiernen. Estos últimos se ocuparán, a través de terceros, de gestionar los servicios públicos, por lo que el ciudadano se verá aislado de los espacios de consulta, decisión y control. Esto desconceptualiza a los ciudadanos como sujetos detentadores de derechos.

Para Sánchez (2015), la mayoría de los cuestionamientos a la NGP, van dirigidos hacia el excesivo énfasis que se puso en la costoeficiencia de la AP, sin relacionarla con otros valores administrativos y políticos que también son valiosos para la eficacia directiva del gobierno. Además, Sánchez (2015) señala que la NGP fomenta la fragmentación de la gestión pública en varias entidades y programas específicos y descentralizados, interesados en conseguir sus propios objetivos específicos, sin articularse necesariamente con las políticas y la acción gubernamental.

Al respecto, Santana y Negrón (1996) revisan los planteamientos generales de este nuevo enfoque y examinan los problemas y limitaciones para la disciplina de la Administración Pública, y consideran que:

- i. Refuerza la dicotomía entre política y administración.
- ii. No contempla la compleja integralidad de la acción gubernamental en el entorno político, social, cultural y económico, en el cual convergen una pluralidad de intereses y objetivos, bajo un marco jurídico del derecho administrativo que no se puede soslayar.
- iii. No incluyen en este esquema, aspectos constitucionales y normativos del gobierno democrático ni valores medulares de la AP relacionadas con la equidad, donde la capacidad económica no sea el criterio de acceso a los bienes y servicios; la responsabilidad pública (*accountability*); la protección de derechos; la transparencia y la redistribución de los recursos.
- iv. La NGP, tampoco considera los peligros que una mayor libertad de acción implica caer en los vicios del individualismo, el oportunismo y la corrupción administrativa.
- v. Aunque soluciona el problema de la eficiencia, enfrenta el de la insuficiencia. El Estado, debido a la escasez de recursos, es incapaz de gobernar por su propia cuenta, ya que depende de otros para satisfacer las demandas de la sociedad que son cada vez más complejas. Sin embargo, el sector privado, por sí solo, tampoco puede atender los aspectos de la distribución y la sociedad se dio cuenta de la imposibilidad de que las ganancias económicas produjeran niveles aceptables de redistribución, reducción de la pobreza y libertades políticas.

Son innegables las aportaciones de las corrientes eficientistas agrupadas en la NGP, destinadas a que la administración se encamine a la eficiencia y la calidad en su gestión y a lograr una función pública receptiva y flexible. Además, según Criado (2016) “ha inspirado importantes transformaciones en el sector público durante las últimas tres décadas, con resultados desiguales, generando efectos deseados y también no deseados” (p. 254).

No obstante, según Arenilla (2011), los planteamientos de la NGP no han sido suficientes para ofrecer un pensamiento coherente sobre el servicio público y no ha logrado aumentar la aceptación ciudadana ni mejorar la legitimidad de la administración pública.

1.2.4.4. La gobernanza pública, colaborativa y de redes

Desde mediados de la década de 1990, el concepto de gobernanza es parte de los debates teórico-conceptuales, tanto en el ámbito académico, en las esferas políticas y en los foros de los organismos multilaterales, sobre las transformaciones del Estado y su entorno. Sáez (citado por Reyes, 2015), se refiere a esto, al considerar que en el ámbito mundial se vive en un nuevo entorno tecno social, que muestra una profunda transformación de las estructuras sociales, económicas, culturales y de las relaciones de poder y constituye “una verdadera revolución y cambio de paradigma” (Reyes, 2015, p. 1).

Conejero (2014, p.31), sugiere que el concepto de gobernanza expresa una serie de cambios que han ocurrido, tanto en el ámbito de concepción teórica como de realidad empírica, acerca de lo que el Estado es y de lo que debiera ser y que tiene el potencial de unificar la más reciente literatura sobre *management* y políticas públicas. Esto responde a la pregunta cómo deben organizarse y gestionarse las agencias, programas y actividades del sector público, para alcanzar los objetivos y las metas públicas.

Sin embargo, el concepto de gobernanza no tiene un significado, sino que es un término polisémico y dinámico. Sarker (2015) indica que la palabra *gobernanza*⁴ se refiere a la manera o el proceso de guiar a una sociedad para lograr mejor sus metas e intereses, mientras que el gobierno lo entiende como la institución o el instrumento para llevar a cabo ese trabajo de conducción social. Conejero (2014) la describe como sinónimo de ejercicio del poder, de actividad de gobierno.

Aunque, este concepto es también utilizado en distintas disciplinas, como el *management* para referirse a la dirección o conducción en relación con tópicos específicos,

⁴ Según el *Concise Oxford Dictionary* el término gobernanza proviene de la voz griega “kuberna”, que significa “pilotar”, utilizada por Platón para designar el hecho de cómo se gobiernan los hombres. Desde el S.XV es utilizado el término francés de *gouvernance*, y luego, a finales del S. XVII, en el mundo sajón como *governance*, con el significado relacionado con el ejercicio del poder, de la actividad de gobierno.

por ejemplo, gobernanza de las TIC, de recursos humanos, etc. o en campos como el Derecho, las Relaciones Internacionales y las Ciencias Políticas, con respecto a esferas de aplicación como gobernanza internacional, nacional, regional, local o corporativa. En esta propuesta de investigación se analiza el concepto en el ámbito que, de manera general, han señalado Sarker (2015) y Conejero (2014).

En ese sentido, cabe señalar que los replanteamientos sobre el modo de gobernar, surgen de las críticas al modelo Clásico Burocrático y NGP, con respecto a la limitada efectividad que ambos esquemas han mostrado (Subirats, 1996) en la conducción de la economía y la sociedad actuales, que implican desencanto con el sistema de gestión pública, la pérdida de legitimación del papel Estatal y de su monopolio en el manejo de los asuntos públicos y la decepción con la democracia representativa. En sus observaciones acerca de la crisis de la democracia representativa, Subirats (1996) se refiere a la necesidad de reformarla, porque considera que los mecanismos de relación entre sociedad y el ámbito de representación política no funcionan como deberían. Valora que en ese contexto hay un descrédito hacia la política y que la ciudadanía se siente poco representada por las instituciones democráticas e incrédula sobre la posibilidad de influir en la marcha de los asuntos políticos e institucionales del país.

Aguilar (2000) indica que el informe de la Comisión Trilateral, anteriormente descrito, proporcionó insumo conceptual para el desarrollo de la NGP y contribuyó con el concepto de gobernanza, asociado con la respuesta alternativa ante la ingobernabilidad política planteada, cuando indicó que, aunque la separación entre sociedad y Estado subsiste, se considera que ambos son parte del problema y de la solución.

En ese sentido, la Comisión Trilateral reconoce que, en las sociedades democráticas representativas y pluralistas de Occidente, existe una distribución del poder entre actores sociales que lo han adquirido, como los medios de comunicación, sindicatos, intelectuales y los mismos tecnócratas del aparato estatal, a quienes esa distribución del poder les corresponde una distribución alineada de responsabilidades ante la sociedad. Además, señaló que las crecientes demandas al gobierno por los actores o grupos sociales, implican desarrollar mayores capacidades para manejar las interrelaciones de una sociedad cada vez más compleja, lo cual le requiere dotarse de recursos, así como de mayor autoridad política.

Por lo anterior, según la Comisión Trilateral, poder y responsabilidad son los dos elementos del problema de la gobernabilidad democrática y las estrategias de solución se enfocan en incrementar la autoridad política, la distribución del poder y de las responsabilidades en la sociedad. Por lo tanto, plantea devolverle tareas y responsabilidades a la sociedad civil, las cuales ha asumido el aparato burocrático del Estado, muchas veces ineficazmente. Estas consideraciones de la Comisión Trilateral también aportaron al surgimiento del concepto moderno de gobernanza, entendida como la trama de relaciones entretejida entre Estado y sociedad. La Garza (citado en Husata, 2014) afirma que “el debate sobre el concepto de gobernabilidad producido a finales de los años 70 del siglo pasado, avisó el surgimiento del concepto de Gobernanza, en su acepción actual” (p. 7).

Otra corriente de pensamiento sobre la gobernanza, se encuentra en el posmodernismo europeo, a la cual Klijn (citado por Zubriggen, 2011) llama la *escuela europea* para diferenciarla, por ejemplo, de su desarrollo en los EE. UU. Este país cuenta con una tradición de autonomía individual y autogobierno, por lo que los elementos de gobernanza moderna no son algo nuevo y su elaboración se encuentra, fundamentalmente, en el ámbito de las redes de políticas públicas, que muestran que los actores interesados en un problema público determinado se vinculan directamente con autoridades y funcionarios de gobierno y deciden la definición del problema público y determinan el diseño de la política pública para atenderlo.

En cambio, en Europa Occidental, que se distingue por estados fuertes e intervencionistas, esa concepción de gobernanza resultó algo más novedoso. La condición de que la Unión Europea se ubica entre una federación de estados y un estado federal, la ha llevado a conceptualizar y materializar un sistema de gobernanza de múltiples niveles, cuya principal característica estructural es la relación en redes, en lugar de la autoridad jerárquica, por lo que es un elemento central que caracteriza a la gobernanza.

De acuerdo con Husata (2014), la génesis teórica del concepto de gobernanza se remonta a la década de 1970, cuando académicos alemanes y holandeses, especialistas en política pública y administración pública, entre los que cita a Scharpf, Mayntz, Kauffman, Kooiman y Kickert, fueron los pioneros en el planteamiento de la cuestión sobre el gobierno. Estos “visualizaron el deterioro del gobierno, de su instrumental directivo (planificación,

regulación económica y gasto público) y sus prácticas políticas (acuerdos)” (Husata, 2014, p. 6). Además, menciona que el concepto de gobernanza tiene sus antecedentes en el artículo de 1985, *The Governance of the American Economy: The Role of Markets, Clans, Hierarchies, and Associative Behaviour*, de Hollingsworth y Lindberg.

El uso del concepto de gobernanza comenzó a generalizarse en 1989, a partir del reporte del Banco Mundial denominado *El África Subsahariana: de la crisis al desarrollo sustentable*, que argumentó que en la incapacidad de gobernar y administrar de los gobiernos africanos estaba el origen de las dificultades de sostener el desarrollo. Por lo tanto, era fundamental originar una *mejor gobernanza* que debía incluir el imperio de la ley, la lucha contra la corrupción, transparencia en las operaciones y rendición de cuentas y la capacidad técnica del gobierno para diseñar e implantar políticas públicas de crecimiento y desarrollo.

A partir del reporte del Banco Mundial (1989), comenzó a utilizarse el término en documentos de los organismos internacionales y se volvió central en la concepción del desarrollo sustentable. Un punto de referencia importante es la documentación generada en la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro (1992), en la que se evidenció la complejidad de traducir el anglicismo *governance*, como sinónimo de gobernanza en español, ya que tiene connotaciones relacionadas con la gobernabilidad de los sistemas políticos y de la gobernanza como modo de gobernar.

El concepto moderno de gobernanza aparece formalmente en 1993, en el libro coordinado por Jan Kooiman, *Modern Governance: New Government – Society Interactions*, que reúne a varios autores europeos relevantes en los campos de la política pública, la administración pública y la ciencia política. En este documento Kooiman (1993), se plantea por primera vez como objeto y problema de conocimiento específico y explícito, el cambio que ocurre a fines del siglo XX en el modo de gobernar, el cual se explica por los cambios sociales, económicos y tecnológicos ocurridos, que han provocado una disminución de la capacidad de los gobiernos para resolver por sí mismo problemas de importancia para la sociedad. Estos cambios surgen por la democratización de los regímenes y por las transformaciones de la realidad social y de las expectativas de los ciudadanos.

Asimismo, se establece la diferencia entre *el gobernar* del gobierno y *la gobernanza*,

entendida esta como el nuevo proceso de dirección de la sociedad, por lo cual, el nuevo planteamiento está centrado en el proceso de gobernar, más que en la institución gobierno o el gobernante. Además, se sustentó la validez cognoscitiva que tiene este concepto para explicar las nuevas relaciones entre gobierno y sociedad y su utilidad práctica para renovar o reformar las funciones del gobierno.

Para Kooiman (1993), las pautas tradicionales de gobernar - que algunos llaman *gobernanza por gobierno, gobernanza jerárquica o vieja gobernanza* (Husata 2014) antes eran de *tráfico en un solo sentido*, de los gobernantes a los gobernados, las cuales han cambiado hacia un modelo de *tráfico en dos sentidos*, en el que se consideran las condiciones, cualidades, problemas y oportunidades del sistema de gobierno, pero también de los gobernados. El énfasis ya no está en el aspecto unilateral, sino bilateral y multilateral de esos modelos de gobierno, lo cual significa que los límites entre el Estado y la sociedad han cambiado, además, su naturaleza se ha vuelto permeable y es difuso saber dónde comienza el gobierno y termina la sociedad.

El PNUD (1997), mediante la publicación de *Reconceptualising Governance*, contribuyó a la precisión conceptual, al indicar que el sistema de gobernanza es la estructura institucional formal y organizativa del proceso de decisiones vinculantes del estado moderno y al definirla como “El conjunto de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones mediante las cuales los ciudadanos y grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones, concilian sus diferencias” (p. 9). Las instancias clave en el proceso son el Estado (las instituciones políticas y gubernamentales), las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado.

En el 2001, la Comisión Europea preparó el *Libro Blanco de la Gobernanza*, adoptó la visión de que el modelo de gobernanza por redes se adaptaba mejor que el Burocrático y la NGP, al cambiante, fragmentado y complejo contexto socioeconómico (Prats, 2005). Este y otros autores, entre ellos Subirats (1996), Mayntz (2001), Peters (2003), Cunill (2004) y Alguacil (2012) han esbozado la necesidad de un nuevo enfoque, a partir de una distinta forma de gobernar que implica un arreglo diferente en la relación Estado-sociedad, a través de un esquema organizacional de la administración pública, que se oriente a lograr una mayor integración entre los ciudadanos, las empresas y el gobierno, en cuanto a los procesos

políticos de toma de decisiones, así como su involucramiento en la prestación de los servicios públicos.

Lo anterior ha permitido plantear formas de interdependencia entre los actores políticos y sociales en el abordaje de los problemas sociales y en el aprovechamiento de oportunidades de futuro, las cuales se han denominado de varias maneras, como nueva gobernanza pública, gestión democratizante, gobernanza relacional o en redes público-privadas.

Por otra parte, Zubriggen (2011) considera que, entre los elementos característicos de la política pública actual, está el empoderamiento de las organizaciones del sector privado y, a la vez, el declive de las potencialidades del Estado. Por lo tanto, la política es construida por una pluralidad de organizaciones públicas y privadas, esto origina lo que Mayntz (2002) llama las redes de políticas públicas (*policy networks*). Esta autora se refiere a la expresión de Rhodes (citado por Zubriggen, 2011) de *gobernanza sin gobierno* que sintetiza la definición amplia que él propone:

Un nuevo estilo de gobierno, distinto del modelo del control jerárquico y caracterizado por un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales al interior de redes decisionales mixtas entre lo público y lo privado [...] con una modalidad de coordinación no jerárquica (Zubriggen, 2011, p. 42-43).

Es importante hacer notar una diferencia fundamental entre el nuevo planteamiento de gobernanza con los modelos burocráticos y NGP. Aunque esta última considera la participación de actores privados en el ejercicio de gobierno, ambos se fundamentan en la separación del ámbito político del administrativo en la gestión pública, otorgándole a la administración un carácter racionalmente técnico y neutral.

Mientras que la nueva propuesta de gobernanza pública, abierta y participativa, replantea la relación de una ciudadanía con la administración gubernamental como parte de un juego político democrático, que va más allá de la democracia participativa tradicional.

Subirats (1996), considera que esta última está en crisis, debido a formas más inclusivas y participativas, como la democracia reflexiva de Jürgen Habermas (1984) o la democracia radical pluralista de Chantal Mouffe (2010). De manera que la ciudadanía se

convierte en un actor político informado, articulado y dispuesto a participar activamente en los procesos políticos de toma de decisiones y en la prestación de servicios públicos, a través de diferentes canales de comunicación y mecanismos de articulación para generar valor público, lo que Prats (2005) y Alguacil (2012) consideran como la esencia del Republicanismo cívico⁵.

Ramírez Alujas (2013) se refiere a esto como “la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión orientados a fomentar la apertura y una nueva forma de gobernar en el contexto de la sociedad red” (p. 202).

En esa dirección apunta Subirats (1996), cuando expone que este enfoque responde a la necesidad de fortalecer el nivel de desarrollo democrático de la sociedad, para evitar la pérdida de legitimidad social y no dar cabida a formas autoritarias o propuestas populistas.

En el proceso de desarrollo del concepto de gobernanza, la cooperación internacional ha desempeñado un papel importante en la rápida evolución desde el 2000. El tema de la *good governance* forma parte del discurso prescriptivo de ese grupo de organismos y agencias internacionales, si bien, ese discurso se ha transformado y las recetas también. En la actualidad, se han decantado por promover el enfoque que plantea la gobernanza democratizante (Prats, 2005).

Por lo anterior, se puede encontrar en la documentación de la ONU (2017) planteamientos en el que expresan que la gobernanza promueve la transparencia, la responsabilidad gubernamental y la participación activa de la sociedad civil y es vista como un concepto que engloba un amplio abanico de organizaciones y grupos del sector privado con intereses y objetivos distintos, por lo tanto, también suscita la equidad y el pluralismo. Se argumenta que, con esto, se fortalece el Estado de derecho, porque la gobernanza posibilita que sea efectivo, eficiente y duradero, lo cual constituye las cualidades de un Estado

⁵ El Republicanismo cívico no se refiere solo a la forma de Estado, sino a la calidad de la democracia. Se basa en el establecimiento radical de la igualdad. Señala varios puntos fundamentales:

- i. Ningún ser humano debe ser dominado por otro
- ii. Todos tienen el deber de construir la asociación política que hace posible la vida libre e igual
- iii. La asociación política y la vida cívica preservarán la cohesión social y crearán las condiciones para el ejercicio de la libertad y la virtud
- iv. Las leyes y las instituciones son obra humana y, por lo tanto, deben tener una base exclusivamente secular.

democrático viable. Además, se relaciona con el desarrollo, porque consideran a la gobernanza como el escenario idóneo para la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento. Asimismo, señala que la mayor amenaza para la gobernanza democrática viene de la corrupción, la violencia y la pobreza, todo lo cual debilita la transparencia, la seguridad, la participación y las libertades fundamentales. El Sistema de las Naciones Unidas promueve la gobernanza mediante varias vías, entre esas:

- i. El PNUD promueve prácticas democráticas, a través de asesoramiento político y apoyo técnico para fortalecer las capacidades institucionales y humanas, lo que facilita redes de conocimientos e información sobre buenas prácticas.
- ii. El Fondo Monetario Internacional (FMI), mediante programas de préstamos y asistencia técnica, enfatiza la transparencia y la lucha contra la corrupción, especialmente en el manejo de fondos públicos relacionados con la reducción de la pobreza.
- iii. El Fondo de las Naciones Unidas para la Democracia, desde el 2005, financia proyectos para fortalecer la sociedad civil, promover los derechos humanos y garantizar la inclusión en los procesos democráticos.

Por otra parte, el Banco Mundial relaciona al buen gobierno con la gobernanza, en el sentido del conjunto de procesos e instituciones que determinan cómo ejercer la autoridad en un país, para desarrollar sus recursos económicos y sociales, mediante la liberalización económica y estructural, lo cual requiere la transparencia y eficiencia en tres áreas, estabilidad institucional, en cuanto al método de elección, control y remplazo de autoridades; eficacia del marco regulatorio y de gobierno y la capacidad del gobierno para manejar sus recursos e implantar políticas y transparencia, participación y respeto al Estado de derecho.

El PNUD relaciona el concepto de gobernanza con el de desarrollo humano sostenible y lo considera que es un proceso de creación de valor, definido como una noción arraigada en las preferencias de las personas cuyo resultado es una alta calidad de vida. Los esfuerzos de gobernanza democrática de la organización se centran en cuatro áreas principales:

- i. Extender las oportunidades de las personas para que participen en la toma de decisiones políticas, especialmente las de las mujeres y los pobres.

- ii. Hacer que las instituciones democráticas sean más responsables y sensibles a los ciudadanos.
- iii. Promover los principios de gobernanza democrática, especialmente la lucha contra la corrupción, los derechos humanos, el fortalecimiento de la mujer y la igualdad de oportunidades.
- iv. Apoyar las evaluaciones de gobernanza democrática en los países, lo que les permite evaluar sus necesidades, monitorear sus progresos y alcanzar sus metas y crear las capacidades de los diversos actores para recabar y analizar la información necesaria para tomar las decisiones correctas.

La OCDE ha trabajado desde el 2001 en políticas públicas relacionadas con la modernización de la gestión pública, al integrar los principios de la gobernanza, con el fin de difundirlas entre los países que la conforman y, en aquellos que aspiran a pertenecer a ella o solicitan su apoyo. Para esto, hace estudios en la materia de gobernanza pública en tópicos específicos como presupuestos públicos, Gobierno Digital, lucha contra la corrupción, empleo público, política fiscal, desarrollo regional, políticas regulatorias, gestión de riesgos, innovación gubernamental, rendición de cuentas efectivas y GA.

Según Prats (2005), los desafíos que plantea esta perspectiva relacional son muchos, especialmente, requiere fortalecer el capital social, es decir, una ciudadanía que sea activa y capaz de actuar políticamente, al mejorar las capacidades humanas, la multiculturalidad, los instrumentos de consulta, acceso, participación y colaboración. Eso implica, fundamentalmente, la reconfiguración de las instituciones (Prats, 2005; Subirats, 1996) porque es imprescindible la construcción de esquemas de cambio en la gestión administrativa pública, de modo que consoliden la transparencia como piedra angular para, en primera instancia, dotar e incorporar la capacidad deliberativa informada de la sociedad y por consiguiente, la capacidad de construir sus redes de acción y de llevar a cabo aportes significativos en la toma de decisiones políticas y estratégicas de gestión.

De acuerdo con Prats (2005) y Alguacil (2012), lo anterior incide en los requerimientos para adecuar las formas de organización y de funcionamiento de las instituciones, así como en la necesidad de replantear el papel de los directivos públicos. De

manera que no solamente se apropien de la apertura de la gestión, sino que se conviertan en sus promotores y agentes de cambio con capacidad de liderazgo relacional.

Según Cunill (2007), el problema básico del déficit de control de la sociedad sobre el Estado, plantea la tesis de que la democratización de la administración pública significa convertir a la ciudadanía en un sujeto directo de su control, siempre y cuando no atente contra la eficiencia del desempeño gubernamental. Para esta autora, la democratización de la administración pública constituye la esencia de la gobernanza, lo cual obliga a asumir la reforma administrativa como una reforma política que construye a la ciudadanía como un actor político. Esto requiere otorgar a la ciudadanía medios auténticos de influencia sobre la administración pública que, además de permitir un reequilibrio del poder (más democracia), aseguren un mejor control y más eficiencia de la administración.

Al respecto, Cunill (2007) recuerda que uno de los medios tradicionales de democratización, es la participación ciudadana en los procesos de formación de las decisiones públicas, pero esta no es automática. Cunill (2007) indica que, para esto, se requiere garantizar la igualdad y el pluralismo político, la capacidad de deliberación informada entre los participantes en la toma de decisiones y que la balanza del poder esté en la ciudadanía, porque una vez abiertos los canales de participación ciudadana a menudo son copados por intereses organizados y se reproducen las pautas de exclusión social.

Entonces, según la autora mencionada, esa democratización de la administración pública, con la participación ciudadana, tiene mayores probabilidades de realización si satisface la condición de dar publicidad o someter al escrutinio público las deliberaciones y exponer a la opinión pública los procesos de decisión de los funcionarios y los propios procesos participativos de decisión.

Por esto, Cunill (2007) concluye que se concibe a la transparencia como el elemento indispensable para el ejercicio de una mayor democratización, mucho más allá de una democracia representativa.

A modo de resumen, en esta sección se ha partido del supuesto de que la evolución de la gestión de las administraciones públicas ha convergido con las transformaciones en las sociedades contemporáneas, en cuanto a la vida económica, social, cultural y política.

Asimismo, el concepto de una gobernanza pública más democrática, participativa y actuando en redes público-privadas, forma parte de ese proceso de cambio en la gestión pública y se considera un paradigma todavía emergente, como una nueva manera de gobernar lo público. Se fundamenta en la transformación de las dinámicas de intermediación entre ciudadanía e instituciones y en la adopción de nuevos valores de funcionamiento en el sector público, más horizontales, abiertos al entorno y con una clara orientación a la innovación.

Su puesta en marcha implica el desarrollo de nuevas capacidades organizativas, para lograr la incorporación de agentes externos a los procesos de adopción de decisiones, difundir las dinámicas colaborativas que logre proyectos en grupos de trabajo distribuidos y consolidar la transparencia radical de los procesos de relación con el entorno (Criado, 2016, p. 247).

Además, es importante señalar que, durante las últimas décadas, los diferentes paradigmas en la gestión pública han sido acompañados por los cambios tecnológicos que marcan el potencial y el carácter del sector público.

En un contexto en el que las tecnologías sociales se han posicionado en las sociedades actuales, como consecuencia, la gestión pública ha tenido que adoptar una lógica más *inteligente*, ligada a la existencia de una nueva generación de tecnologías que no solo permiten la concreción de dinámicas de innovación, sino que, además, incorporan una serie de valores de la *web 2.0* y los principios de transparencia, participación y colaboración del GA, como se expondrá en el siguiente capítulo.

Capítulo II. El concepto de Gobierno Abierto

La precisión conceptual es importante en todo campo de estudios y, de manera particular, en las ciencias sociales. En este capítulo se parte de que la controversia en relación con las definiciones favorece la construcción conceptual, a través de la identificación de los fines, los valores, la orientación y el alcance del objeto de estudio.

El GA es un nuevo paradigma que procura responder al agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza ante un mundo globalizado que cambia radical y vertiginosamente. Forma parte del proceso de cambio que experimentan los gobiernos y las administraciones públicas, para hacerle frente a esos desafíos que le impone la sociedad en el nuevo milenio (OEA, 2014). Se basa en los principios de la transparencia y apertura de datos públicos y las posibilidades de reutilizar información, que favorezca la participación y colaboración ciudadana y facilitar los procesos de innovación institucional, mediante la cocreación,¹ el codiseño y la cogestión de servicios públicos, en un contexto en el que la confianza, la corresponsabilidad y el compromiso cívico, son fundamentales para ese fin.

La idea de promover la apertura en los gobiernos ha estado presente hace ya bastante tiempo en la esfera académica y más recientemente, en la esfera política. Como ya se elaboró anteriormente, las corrientes que contextualizan, propician y posibilitan el GA, han convergido al cierre del siglo XX, y desde finales de la primera década del siglo XXI, el GA sido adoptado, aplicado, promovido y reconceptualizado por gobiernos de distintas regiones del orbe y por organismos multilaterales de cooperación.

2.1. Conceptos y enfoques de GA

En el 2009, el concepto se reposicionó mundialmente y se marcó un hito en su desarrollo con la promulgación del Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto,

¹. Según del Rivero (2016), desde la perspectiva sistémica y social, cocrear se refiere a construir nueva información a partir de contribuciones individuales y generar nuevos significados y comportamientos en ambos lados, donde la forma es importante, pero comprender el proceso lo es aún más, para no caer usos inadecuados del concepto, de manera que la Cocreación se convierta en una de las herramientas más efectivas para contribuir a cambiar una cultura, generar sentido de pertenencia y construir ambientes de desarrollo, bienestar e innovación.

bajo la administración del presidente Obama, de EE. UU., lo cual, en conjunto con el uso intensivo de la tecnología, le dieron un fuerte empuje a este movimiento.

Otro hito lo constituyó el lanzamiento, en septiembre de 2011, del *Open Government Partnership (OGP)* o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)², que constituye un esfuerzo global cuya finalidad es proveer una plataforma internacional, que apoye los esfuerzos de los gobiernos para mejorar el desempeño y la calidad de los gobiernos, mediante la implementación y desarrollo de los principios del GA.

Para profundizar en la conceptualización teórica del fenómeno de GA, se revisó la literatura existente al respecto. Se constató que es un término polisémico y que no existe una definición aceptada comúnmente. Según Cruz Rubio (2015), esto se debe a la ausencia de consolidación conceptual sobre sus principios y valores, los cuales son determinantes para definir el concepto con mayor especificidad y plantea que este concepto “sigue siendo demasiado abierto” (Ramírez y Dassen, citado en Cruz, 2015, p. 38), sobre todo, cuando se trata de operacionalizarlo mediante “iniciativas y compromisos de actuación” (Ibídem).

Según Gascó (2014), actualmente existe confusión sobre el concepto, su proceso de implementación y su impacto real, y los gobiernos han tenido distintas interpretaciones sobre qué es una iniciativa de GA y qué no. Por lo tanto, han seguido diferentes direcciones, lo que hace que el desarrollo del GA sea desigual y heterogéneo en los diversos países que lo han adoptado.

De manera general, se puede concebir al GA como un nuevo enfoque surgido en las décadas recientes y aún en desarrollo, con respecto a la relación entre los gobernantes, las administraciones públicas y la sociedad (Ramírez, citado en Cruz, 2014).

En la revisión documental se observó que hay diferentes abordajes teórico-conceptuales sobre el GA, que varían desde su concepción como una filosofía o una doctrina política, una noción de modelo de gobernanza pública, un modelo de gestión pública, un conjunto de prácticas de gobierno y una plataforma tecnológica avanzada de servicios

². Por iniciativa de ocho países fundadores, liderados por los Estados Unidos y Brasil, durante el LXVI período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Actualmente cuenta con 75 miembros, 16 de los cuales son de Latinoamérica y el Caribe, y la OCDE es un aliado estratégico.

públicos.

Se puede considerar que el GA incorpora todos esos elementos y los vincula entre sí, esto refleja un contenido sociopolítico sobre la manera cómo las culturas y las civilizaciones han desarrollado sus estructuras de organización y gobierno. Desde el campo político, se han planteado definiciones de GA como una filosofía y como una doctrina política. Como filosofía, se refiere al estudio del GA desde una perspectiva general y ética de cuestiones fundamentales acerca del poder, la libertad, la justicia, el gobierno, la política, la legitimidad, etc.:

Es una filosofía política que promueve un nuevo modelo de relación entre las administraciones, los gobiernos y la sociedad, transparente, multidireccional, colaborativo, y orientado a la participación de los ciudadanos, tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas (Euskadi Open Government, 2015, s. p.).

Como doctrina política, aborda un conjunto coherente de postulados, enseñanzas o instrucciones con respecto a los temas antes mencionados, por ejemplo:

Es una doctrina política que tiene como objetivo que los ciudadanos colaboren en la creación y el mejoramiento de servicios públicos y en el robustecimiento de la transparencia y la rendición de cuentas (Cobo, 2013, s. p.).

Además, se ha enfocado como una forma novedosa de ejercer la democracia liberal, potenciada por el desarrollo tecnológico actual, como se observa en el siguiente grupo de definiciones:

En esencia nos estamos refiriendo a una evolución de nuestro sistema democrático de convivencia y valores basada en el establecimiento de mecanismos para la transparencia de los gobiernos, así como de espacios permanentes de colaboración y participación de los ciudadanos más allá del ejercicio del derecho de sufragio cada cuatro años. Hablamos, pues, de saltar desde nuestro viejo modelo de democracia representativa a un modelo de democracia conversacional y abierta, aprovechando las posibilidades que proporcionan las TIC a los ciudadanos de participar en los procesos de toma de decisiones de los gobiernos, más allá del ya mencionado ejercicio del derecho de sufragio o de la participación en organizaciones sociales tradicionales (Calderón y Lorenzo 2010, p. 11).

Un Gobierno Abierto es parte de una democracia efectiva. Los ciudadanos deben tener acceso adecuado a la información y el análisis en que se basan los asuntos de gobierno. Ministros y funcionarios públicos tienen el deber de explicar sus políticas,

decisiones y acciones al público (Open Government Citizen's Charter, 1993, s. p.).

Es un modelo emergente sobre la práctica política, la gestión pública y el fortalecimiento democrático, que se ha transformado en una filosofía sobre cómo gobernar en las condiciones actuales de la sociedad, incorporando a los diversos actores en un escenario cada vez más complejo y que ya no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva estatal (Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto, 2014).

Por otro lado, se han realizado diferentes abordajes teóricos y conceptuales, planteados desde una perspectiva sociopolítica, relacionada con las formas de organización y gobierno de la sociedad. Para el análisis de esos diversos abordajes teórico-conceptuales, hallados en la literatura revisada, se utilizaron las clasificaciones que, por un lado, plantea Sánchez (2015) y, por otro, Cruz (2014), con respecto a las definiciones de diversos autores.

Las definiciones se agrupan en dos categorías: las que enfocan al GA como una estrategia de actuación gubernamental y las que conciben al GA como un nuevo modo de gobernanza pública democratizante.

2.1.1. Definiciones de GA como una estrategia de actuación de los gobiernos

Este grupo de definiciones se centra en el carácter instrumental del concepto: el uso de las TIC y las prácticas o iniciativas que los gobiernos implementan, por ejemplo, portales de transparencia, *open data* o fomento de la participación ciudadana.

En el siguiente listado se recapitulan diversas definiciones que enfocan al GA como una estrategia de actuación gubernamental:

- i. Un modo de actuación del Gobierno**, facilitando el escrutinio público, la accesibilidad a la información y a los servicios públicos, y aumentando la capacidad de respuesta ante nuevas demandas, mediante el empoderamiento ciudadano, la transparencia y al Democracia participativa.

Tres son las características más relevantes que tiene que presentar una administración para poder calificarla de abierta: - Transparencia: que las acciones y los individuos responsables de las mismas estén bajo el escrutinio público y puedan ser impugnadas. - Accesibilidad: que los servicios públicos y la información sobre los mismos sean fácilmente accesibles por los ciudadanos. - Receptividad: que sea capaz de responder a nuevas demandas,

ideas y necesidades (OCDE, 2006).

- ii. Un modo de actuación del gobierno** en la que escucha lo que dicen y solicitan los ciudadanos, entabla conversaciones, toma decisiones, facilita la colaboración, comunica decisiones, de forma transparente, abierta y colaborativa

en el actual contexto, es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

- iii. Una estrategia innovadora** para garantizar el escrutinio público y la transparencia de la acción de gobierno y los servicios públicos, mediante un compromiso por la transparencia, aunado a la expansión de espacios de diálogo participación y deliberación, aprovechando el potencial y la energía de los sectores de la sociedad.

Open government is an innovative strategy for changing how government works. By using network technology to connect the public to government and to one another informed by open data, an open government asks for help with solving problems. The end result is more effective institutions and more robust democracy (Noveck, 2011).

- iv. Una plataforma tecnológica que facilita la libertad de la información gubernamental, colocando en ella un conjunto de programas, herramientas teóricas y prácticas.**

El gobierno abierto debe entenderse como **una plataforma tecnológica institucional** que convierta los datos gubernamentales en datos abiertos para permitir su uso, protección y colaboración por parte de los ciudadanos en los procesos de decisión pública, rendición de cuentas y mejoramiento de los servicios públicos (Sandoval-Almazán, 2015, p. 214).

En general, bajo este enfoque, se reforma instrumentalmente al Estado y a la sociedad para escuchar a la ciudadanía en la toma de decisiones, lo que facilita la información y la comunicación de forma transparente, abierta y colaborativa; garantizar el escrutinio público, esto expande los espacios de diálogo, participación y deliberación, para el aprovechamiento del potencial y la sinergia de los sectores sociales e innovar en la forma de trabajo de las

instituciones, para que mejore su eficacia y se conecte con el público, mediante tecnologías de redes y datos abiertos.

2.1.2. Definiciones de GA como un nuevo modo de gobernanza alternativo al paradigma vigente

Este conjunto de definiciones enfoca el GA como el proceso, modo y patrón de gobierno, para guiar a la sociedad a lograr mejor sus metas e intereses pasando de un centro de gobierno a un sistema de gobierno (Cruz, 2014). Es decir, implica una redistribución de las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, en el que “se requieren, activan, conjuntan los recursos del poder público, de los mercados y de las redes que crean y enlazan los grupos sociales” (Aguilar, 2013a, p. 300).

Su conceptualización se enfoca en la integralidad de los valores y principios que sustentan el concepto y que se refieren a **un sistema de transparencia, participación y colaboración**, según la noción precursora del concepto propuesta por el presidente norteamericano Barack Obama en el Memorándum del Gobierno de EEUU. *Transparency and Open Government*:

un sistema de transparencia (divulgación de información para solicitar la opinión pública), de participación del público (aumento de las oportunidades de participar en la formulación de políticas) y de colaboración (el uso de herramientas innovadoras, métodos y sistemas para facilitar la colaboración entre los departamentos del Gobierno, y con organizaciones sin fines de lucro, empresas y particulares en el sector privado) (U.S. Government, 2009).

Al respecto, se enlistan definiciones que enfocan al GA como **modelo de relación gobierno-sociedad y paradigma emergente de gobernanza**:

- i. **Un nuevo paradigma y modelo** creando plataformas multidireccionales y espacios de acción colaborativa para generar valor público.

surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (Ramírez-Alujas, 2011a).

Una forma de pensar la sociedad que plantea el establecimiento de una nueva relación entre gobiernos y ciudadanía para encontrar soluciones en forma conjunta, a problemáticas que les afectan. Se trata un modelo emergente sobre gestión pública y práctica democrática que se ha transformado en una filosofía sobre cómo gobernar en las condiciones actuales de la sociedad, incorporando a los diversos actores en un escenario cada vez más complejo y que ya no puede ser abordado únicamente desde la perspectiva estatal (Presidencia de la República. Yo Soy Gobierno Abierto, 2017, pár. 2-3).

- ii. **Modo de interacción sociopolítica alternativo a otros modelos de interacción,** aplicándolo en las políticas públicas y a procesos de modernización administrativa, empoderamiento ciudadano mediante la Democracia participativa, la transparencia, el uso de avances tecnológicos y la conformación de plataformas.

Un modo de interacción sociopolítica, que (basado mayormente en el empoderamiento ciudadano, la transparencia, la democracia participativa, el potencial uso de avances tecnológicos y en la conformación de gobiernos como plataformas) se aplica a políticas públicas y la modernización administrativa en clave colaborativa, poniendo en el centro al ciudadano, ofreciendo así una alternativa a otros modos de interacción (Ramírez-Alujas y Cruz-Rubio, 2012).

Un modo de interacción sociopolítica, basado en la transparencia, la rendición de cuentas, la participación y la colaboración, que instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, al tiempo que reconoce a la ciudadanía un papel corresponsable. Los fines pretendidos son la mejora en la toma de decisiones y la implicación de los ciudadanos en la gestión de lo público, a través de un aumento del conocimiento y de la puesta en marcha de innovación pública (Ortiz de Zárate, 2014).

- iii. **Un tipo emergente de gobierno u organización del sector público, cuya finalidad es el desarrollo de la innovación colaborativa** mediante la transparencia, la colaboración y organización del trabajo en red.

es un gobierno que abre sus puertas al mundo y co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones, y no se comporta como un departamento o jurisdicción aislada, sino como una estructura nueva, como una organización verdaderamente integrada y que trabaja en red (Lathrop y Ruma, 2010).

- iv. Una cultura de comunicación y modelo organizativo que estimula una cultura de cambio en la gestión y prestación de servicio público,** liberando el talento creativo dentro y fuera de la función pública. Es una tecnología social y relacional.

se trata de una nueva cultura de la comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No hablamos solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público (Gutiérrez-Rubí, 2011).

- v. Una forma de trabajo colaborativo entre gobierno y ciudadanía.**

El Gobierno Abierto plantea el trabajo colaborativo de administraciones públicas y ciudadanía, abriendo las puertas para que esta última se involucre en la tarea de gobernar, no solo con la exigencia de mejores servicios públicos sino, contribuyendo además en la construcción de políticas y nuevas formas de participación orientadas a fortalecer los principios básicos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana y utilizando al máximo las nuevas tecnologías como una herramienta para alcanzar sus objetivos (Abriendo Datos Costa Rica, 2016, párrafo 3).

- vi. Un medio o instrumento cuya finalidad es reformar el Estado y la sociedad y crear valor público.** Transformando modelos administrativos hacia redes de colaboración mediante una gestión integral u holística, compromisos transversales, el cambio organizacional y una gestión pública en colaboración

Un Gobierno Abierto se sustenta en el compromiso de garantizar que todos los aspectos de la forma en que el gobierno y servicios públicos son administrados y operados estén abiertos al eficaz escrutinio público y a la supervisión de la sociedad (transparencia). Ello debe ir acompañado de la progresiva expansión de espacios de diálogo, participación y deliberación en conjunto con la ciudadanía, y de apertura a la necesaria colaboración que se requiere para encontrar mejores soluciones a problemas públicos cada vez más complejos, aprovechando el potencial y energías disponibles en vastos sectores de la sociedad y, por qué no, en el mercado (Cabo, 2013).

- vii. Un medio o instrumento cuya finalidad es cambiar la forma en cómo trabaja el gobierno** para lograr instituciones más eficaces y una Democracia robusta, conectando al público con el gobierno mediante el uso de tecnología de redes y datos abiertos

El Gobierno Abierto se observa como el medio para reformar la sociedad y el

Estado, para pasar de los modelos organizativos verticales a las redes de colaboración, para ir de la atención de los asuntos públicos individualizados por sectores a la gestión integral, para crear compromisos transversales y generar valor público en colaboración (Ramírez-Alujas, 2011).

Por lo tanto, este enfoque contempla el desarrollo de un tipo de gobierno, que permita fomentar la innovación colaborativa, abriendo sus procesos, compartiendo sus recursos de información y aprovechando el poder de colaboración masiva. Articulando los sectores públicos, sociales y empresariales para crear valor público, en el sentido de generar el mayor bienestar sostenible con la mejor asignación de recursos públicos, para lo cual se requiere estimular una cultura de cambio organizacional, gestión y prestación del servicio público, liberando el talento creativo dentro y fuera del ámbito de la función pública.

En general, se enfoca en desarrollar un modo de interacción sociopolítica alternativo a los paradigmas prevalecientes: el jerárquico-burocrático y la NGP. Esto se aplica en la construcción de políticas públicas y en los procesos de modernización administrativa de las instituciones públicas, mediante el empoderamiento de la ciudadanía, la transparencia, el fomento de una democracia participativa más allá de la representativa, el uso de los avances tecnológicos y la conformación de plataformas y espacios permanentes de participación y de colaboración ciudadana.

2.1.3. Abordaje del GA desde dos perspectivas

Por otra parte, Meijer (citado por Gascó, 2014) considera que el GA se ha abordado desde dos perspectivas diferentes: la transparencia y la participación, mientras que Mariñez (2015), agrupa las distintas propuestas en dos dimensiones similares: de apertura y relacional.

Sobre las concepciones de GA desde la dimensión de la apertura y transparencia gubernamental, estas se relacionan con términos como libertad de información, difusión activa de la información, el acceso a los documentos gubernamentales, usabilidad de la Internet y los sitios *web*. Los principales temas abordados al respecto tratan sobre la naturaleza de lo que debe hacerse visible (alcance), cuándo (oportunidad) y su uso.

La premisa subyacente a esta dimensión, según Gascó (2014, prefacio p. vii) es que la transparencia produce, genera, propicia y sustenta la rendición de cuentas (*yields to*

accountability) y, al mismo tiempo, un gobierno más responsable, respondiente y explicativo (*accountable government*) es más legítimo y esta legitimidad fortalece la confianza pública en el gobierno. Por lo tanto, esta dimensión considera al GA como un cambio en los valores de la organización y sus procesos, es decir, una nueva cultura organizacional resultado del cambio tecnológico, en el que la *web 2.0* juega un rol fundamental y cuyo centro de análisis son las tecnologías de la información y la comunicación (TIC).

Además, se enfoca en la forma en que la *open data* o datos abiertos, revoluciona el concepto de transparencia, con la cual el gobierno abre la posibilidad de la participación de los ciudadanos, para monitorear e influir en los procesos de gobierno. Esto a través del acceso a la información y el acceso a la *arena* de la elaboración de las decisiones y de las políticas.

Por otra parte, el abordaje del GA desde la dimensión relacional o de participación, en la que se incluye la colaboración, se centra en el diseño interactivo de las políticas públicas, los procesos de consulta pública y la participación de las partes interesadas (Meijer *et al.*, citados por Gascó, 2014). Sobre estos aspectos, la literatura revisada aborda el tema de las diferencias y desigualdades o asimetrías, en términos de la participación ciudadana.

Es preciso señalar que, a partir de la literatura revisada, se colige que la participación se refiere a la implicación ciudadana en el ciclo de políticas públicas, en los procesos democráticos, en la toma de decisiones políticas, mientras que, por colaboración, el involucramiento en el diseño, producción, provisión y evaluación de los servicios públicos

Bajo el abordaje desde la dimensión relacional, el GA se caracteriza por establecer relaciones de colaboración entre el gobierno y los ciudadanos y el sector económico y las relaciones intra e intergubernamentales, por una gestión pública participativa sustentada en saberes cívicos, la construcción de políticas públicas con visión de redes y por incorporar la visión de la gobernanza como nueva forma de gobernar.

Finalmente, después de la revisión y categorización de las diferentes definiciones, se opta por la propuesta por el autor Cruz (2015), la cual retoma e integra los elementos antes descritos. En esta definición se resalta el carácter normativo y concibe al GA como una filosofía político-administrativa entendida como qué debe hacerse, con quiénes y cómo hacerlo, para cumplir con un conjunto de valores y principios:

Definimos Gobierno Abierto como una filosofía políticoadministrativa, un nuevo paradigma o modelo de interacción sociopolítica que -basado firmemente en los valores y principios de transparencia, de la democracia participativa y empoderamiento ciudadano de la rendición de cuentas, el open data y del uso de avances tecnológicos, y en la conformación de gobiernos como plataformas que promueven la colaboración e interacción– se constituye como un modo y/o estrategia para el diseño, implementación, control y evaluación de políticas públicas y para procesos de modernización administrativa, y que ubica al ciudadano (sic), en el centro de atención y de prioridad, ofreciendo así una alternativa para la gestión de lo público (Cruz, 2015, p. 51).

Cruz (2015) plantea que el GA es un concepto que forma parte del campo de conocimiento de la gestión pública y de los procesos de reforma y modernización administrativa del Estado y que, aunque es un enfoque todavía en construcción, es diferenciable de otras estrategias o filosofías político-administrativas prevalecientes: el modelo Jerárquico-burocrático y la NGP.

Por otra parte, al plantearse como una filosofía político-administrativa, tiene un fundamento político, debido a que sus valores y principios se vinculan con la toma de decisiones en la relación entre gobernantes y gobernados, por lo tanto, está vinculado con el concepto de legitimidad social. Esos principios y valores que caracterizan el concepto de GA, se describen en la siguiente sección.

2.2. Principios y valores del Gobierno Abierto

Aunque, no se puede establecer una definición ideal del concepto de GA, es evidente que, en la revisión de las definiciones existentes en la literatura, se muestra una convergencia sobre los principios y valores que lo fundamentan.

Sin embargo, al revisar la literatura, se han encontrado diferencias en cuanto a la denominación de los principios. Por ejemplo, en el *Memorando sobre Transparencia y Gobierno Abierto*, firmado por el presidente Obama en el 2009, declara el compromiso de la administración de establecer un sistema que vincule tres principios: transparencia, participación pública y colaboración. Mientras tanto, en 2011, los ocho gobiernos que se reunieron en Nueva York para lanzar la OGP, identificó cuatro principios o valores:

- i. Transparencia.

- ii. Participación ciudadana.
- iii. Rendición de cuentas.
- iv. Tecnología e innovación.

Al analizar las respectivas descripciones se observan diferencias. Seguidamente, se presentan las descripciones de los principios de GA, que integra ambos conjuntos de descripciones.

2.2.1. Transparencia y rendición de cuentas

Un gobierno transparente proporciona información abierta, comprensiva, puntual, disponible libremente al público y, de acuerdo con los estándares básicos de datos abiertos (bases de datos legibles por máquina), sobre lo que se hace, sus planes de actuación, las actividades y decisiones, sus fuentes de datos y sobre lo que puede considerarse responsable frente a la sociedad. La administración debe dar el acceso a la información pública actualizada y exhaustiva, de manera sencilla y clara, disponible al público en cumplimiento con estándares de datos abiertos (por ej. datos legibles, sin procesar). De esta manera, es posible que los ciudadanos puedan llevar a cabo, tanto el control de la acción de gobierno como crear valor económico o social, a partir de los datos públicos ofrecidos libremente por ella.

Con esto se fomenta y promueve la rendición de cuentas de la administración ante la ciudadanía y un permanente control social, por lo que deben existir reglas, regulaciones y mecanismos para que los actores gubernamentales justifiquen sus acciones, actúen como respuesta a las críticas o requerimientos y acepten responsabilidad de las consecuencias por omisiones o faltas de cumplimiento con leyes o compromisos.

2.2.2. Participación de la ciudadanía

Un gobierno participativo promueve el derecho de la ciudadanía a participar activamente en la formulación de políticas públicas y facilitar el camino para que las administraciones públicas se beneficien del conocimiento, ideas y experiencia de los ciudadanos. Por lo tanto, promueven la creación de nuevos espacios de encuentro,

fortalece el libre acceso a los espacios de toma de decisiones (arenas formales e informales), impulsa acciones y orienta actuaciones que aumentan el protagonismo e implicación de los ciudadanos en los asuntos públicos y los movilizan para que participen en el debate público, provean insumos y contribuyan a un régimen más innovador, efectivo y receptivo.

Además, compromete con mayor intensidad a las fuerzas políticas con sus conciudadanos y a que estos contribuyan al desarrollo de una gobernanza más responsable (*accountable*), innovadora y efectiva.

Al respecto, el Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica (TSE), menciona que participación ciudadana es “sin duda la base fundamental de la vida en democracia, ya que es el medio por el cual la ciudadanía se hace presente en la toma de decisiones de los asuntos públicos” (Castro y Sibaja, s. f., p. 17). El TSE destaca que, para que realmente la participación sea efectiva, se deben cumplir con dos condiciones previas, que el sistema democrático cuenta con las reglas que establezcan los espacios y los mecanismos idóneos y que exista la voluntad en las personas y se organicen, para actuar en un proceso o una actividad de manera activa, con la finalidad de alcanzar un objetivo en común.

2.2.3. Colaboración

Un gobierno colaborativo compromete e implica a los ciudadanos y otros agentes sociales en el esfuerzo por trabajar conjuntamente para resolver los problemas nacionales. Esto supone la cooperación y el trabajo coordinado no solo con la ciudadanía, sino con las empresas, asociaciones y otros agentes y permite el esfuerzo conjunto entre las propias administraciones, entre ellas y sus funcionarios transversalmente (Ramírez, 2010).

Un gobierno colaborativo implica y compromete a los ciudadanos y otros agentes en el propio trabajo de la administración. La colaboración supone la cooperación no solo con la ciudadanía, sino también con las empresas, las asociaciones y otros agentes y permite el trabajo conjunto dentro de la propia administración, entre sus funcionarios y con otras administraciones.

2.2.4. Tecnología e innovación

Los gobiernos aceptan la importancia de proveer a los habitantes acceso abierto a la tecnología y su rol de aumentar la capacidad a los ciudadanos para utilizar las nuevas tecnologías como impulsoras de la innovación social. Este es un valor instrumental, ya que es un medio (cómo) para lograr los tres primeros fines. El papel de Internet, las tecnologías y la cultura digital permiten la combinación de los elementos que fundamentan el GA.

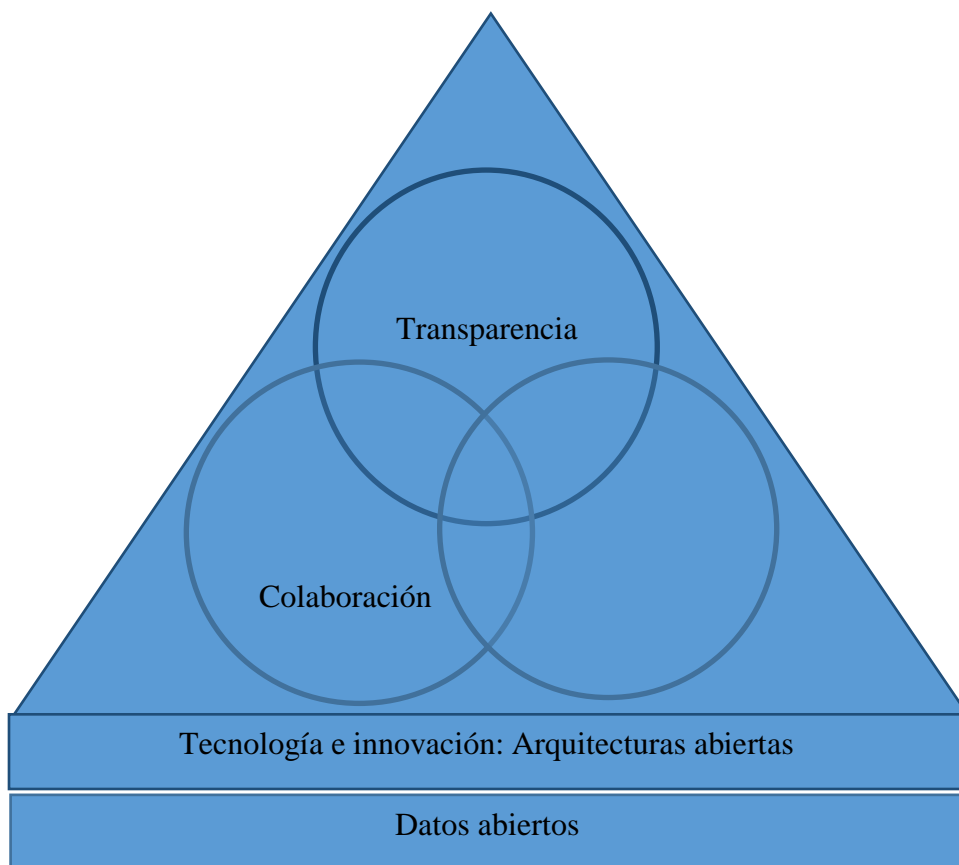
El progreso en el acceso a la información y la gestión del conocimiento y, a la vez, de los valores en los que se basa la interacción en esta cultura digitalizada, como prácticas abiertas, transparentes, participativas y colaborativas, son todos elementos esenciales para el avance en el camino hacia gobiernos abiertos (OEA, 2014).

En la figura 3 se presenta un esquema que permite conceptualizar el GA, de acuerdo con la conceptualización se enfoca en la integralidad de los valores y principios que sustentan el concepto y que se refieren a **un sistema de transparencia, participación y colaboración**, según la noción precursora del concepto del presidente norteamericano Obama.

Esos tres principios requieren para su realización de una base común, conformada de dos elementos sustanciales: los datos abiertos y las arquitecturas tecnológicas, los cuales proporcionan viabilidad técnica y soportan el acceso a la información pública.

Es imprescindible señalar que los principios de transparencia, participación y colaboración, pueden presentarse por sí mismos y llevarse a cabo de manera particular, pero tratados de esa manera, no son sinónimos de GA.

Tampoco son sinónimos de GA la apertura de datos y los mecanismos que aseguran el acceso a la información pública, ya que es posible tener acceso a la información pública en otros formatos, como informes, archivos, expedientes, etc., que no necesariamente es directo o en formatos manipulables o reusables. Sin embargo, ambos aspectos constituyen una base sobre la cual se construye la viabilidad operacional de los principios de transparencia, participación y colaboración.

Figura 3. *Esquema del Gobierno Abierto*

. Fuente: Ramírez y Dassen, 2012.

La figura 3 ayuda a observar la idea central de este apartado, que se puede hablar de GA solamente cuando se llevan a cabo, de manera conjunta, los principios de transparencia, participación y colaboración, cimentados sobre la base de los datos abiertos y el uso de arquitecturas tecnológicas abiertas, para asegurar el pleno acceso de la sociedad y de los órganos estatales a la información pública.

2.3. Estrategias de implementación

Este tema específico se ha convertido en uno de los mayores retos que el estudio y el desarrollo del GA enfrenta. Autores como Lathrop y Ruma (2010) consideran que es más importante, en primer lugar, generar la transparencia para lograr un GA. Las prácticas de datos abiertos procuran que determinados datos estén disponibles, de forma libre, para todo

el mundo, sin restricciones de *copyright*, patentes u otros mecanismos de control y que su aplicación en la esfera del gobierno fundamenta una mayor transparencia. Esta se basa en el acceso irrestricto a información que genera y almacena por considerarla pública y de dominio público y en formatos que permitan su uso, análisis y transformación.

Sin embargo, otros como Sandoval (2015), sugieren otra manera de conceptualizar esa relación, a partir de que el GA no se limita a innovaciones de estrategias o políticas públicas en materia de transparencia o rendición de cuentas, más bien, ven a la transparencia como el efecto de la apertura. Por lo tanto, cuando se habla de *abrir el gobierno*, se refiere a transparentar los procesos de gestión, lo cual incluye los datos y la información gubernamental resguardada.

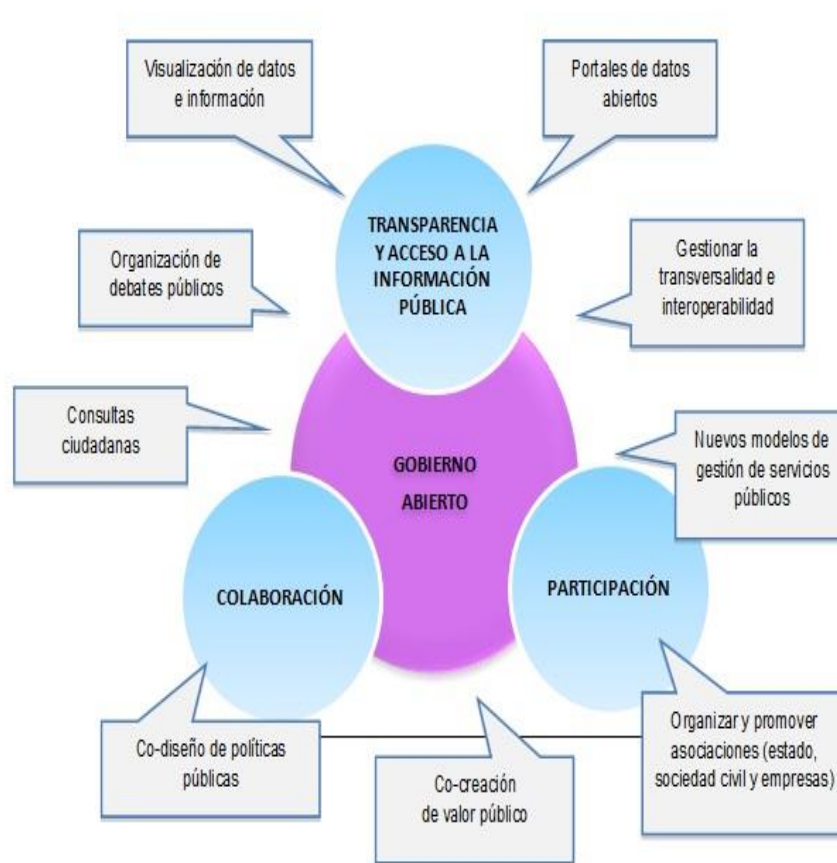
De esta manera, se entiende a la apertura como la dirección o el fin y a la transparencia como el camino o el medio. En este sentido, el concepto más amplio debe ser la apertura gubernamental que permita observar las distintas formas de transparencia, rendición de cuentas y apertura de datos.

En términos prácticos, esa distinción ha sido significativa en los procesos de la implementación del GA en distintos los países, que ha propiciado que se lleven a cabo, fundamentalmente, mediante dos estrategias.

La primera, se centra en la apertura de datos (*open data*) para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas, el escrutinio público permanente y la reutilización de los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios.

La segunda, se concentra en la apertura de procesos (*open process*) y utiliza las redes sociales y plataformas para la participación ciudadana, también llamado Gobierno 2.0 o colaboración en red. La intención es compartir y distribuir la responsabilidad de encontrar soluciones adecuadas a los problemas públicos, desde una perspectiva que considere los enfoques de innovación abierta, *crowdsourcing* (inteligencia colectiva) y aplicación del modelo de cocreación, codiseño y coproducción de valor público, social y cívico.

Figura 4. *Ecosistema de desarrollo de Gobierno Abierto*



Fuente: Ramírez y Dassen, 2012.

En la figura 4, Ramírez y Dassen (2012), se evidencian la apertura de datos y de procesos, mediante la representación de un *ecosistema* de componentes o iniciativas concretas que, en general, se utilizan para materializar el desarrollo del GA.

2.4. Diferenciación del concepto de Gobierno Abierto con otros relacionados

Concomitantemente, con el desarrollo del GA, han florecido una serie de conceptos y prácticas que, en la literatura, en los diversos enfoques de los organismos internacionales que los promueven y en lo cotidiano, se han venido considerando como sinónimos y, aunque están vinculados estrechamente y comparten mucha de la base teórica-conceptual antes descrita, no tienen el mismo significado.

Como se mencionó, el concepto de GA tiene que ver con formas de organización sociopolítica y administrativa en la relación sociedad-Estado, mientras que estos otros se relacionan con la aplicación de tecnologías blandas. Por lo tanto, Cruz (2015) menciona que es necesario diferenciar el GA de los conceptos de Gobierno electrónico (*e-Government*) y de Gobernanza electrónica.

El Gobierno electrónico (*e-Government*) se enfoca en el uso y aplicación de las herramientas tecnológicas (TIC), desde una perspectiva instrumental y orientada a mejorar el rendimiento, la eficiencia y eficacia de los procesos gubernamentales en la prestación de los servicios públicos. Esto fortalece las capacidades de comunicación y las vinculaciones con la sociedad, por ejemplo, con el uso de herramientas como portales, sistemas integrales de gestión (ERP) redes sociales o comunidades virtuales. El gobierno electrónico es un medio que no debe confundir con los fines. Establece un protocolo de comunicación con la sociedad de una vía, por lo tanto, no implica a un cambio en los valores ni en los principios que rigen el desempeño del sector público.

La gobernanza electrónica es definida por la Unesco (2000) como la promoción del uso de las TIC por parte del sector público, para mejorar el suministro de información y los servicios públicos, pero estimulando la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, de manera que el gobierno actúe en forma más responsable, transparente y eficaz. Para Sarker (2005), la Gobernanza electrónica consiste de un proceso de creación de valor público mediante el uso de las TIC, como medios interactivos (en dos vías) para el logro de una mayor eficacia y eficiencia de la administración pública, al estimular la participación ciudadana en la toma de decisiones y promover la transparencia y eficacia del gobierno en este proceso. Con esto se amplía la capacidad gubernamental de aumentar la entrega de valor público y, por ende, la calidad de vida.

Heeks (citado en Cruz 2015), menciona tres esferas o dominios de la Gobernanza electrónica. Por una parte, mejora de los procesos del gobierno o *Government to Government* (G2G, sigla en inglés), lo cual también se conoce como Administración electrónica o *e-Administration*, entendida como el uso de las TIC por parte de las administraciones públicas, tanto para transformar las oficinas tradicionales al convertir los procesos manuales (en papel) en electrónicos, como habilitando por la vía electrónica la relación con el ciudadano y con

las empresas. Las estrategias que se utilizan consisten en reducir costes de procesos, gestionar el rendimiento de los recursos, establecer conexiones estratégicas y el empoderamiento en el uso de los recursos por la vía de la desconcentración o deslocalización.

Por otra parte, establece la conexión con los ciudadanos o *Government to Citizens* (G2C, sigla en inglés). Estas iniciativas también se conocen como *eCitizens* y *e-Services*, orientadas a mejorar la relación entre gobierno y ciudadanos, tanto en su rol de ciudadanos votantes o como los clientes de los servicios públicos, con la finalidad fortalecer la legitimidad social. Las estrategias se basan en hablar, escuchar a los ciudadanos y en mejorar los servicios públicos.

Además, construye interacciones con y al interior de la sociedad civil o *Government to Businesses* (G2B, sigla en inglés). Estas iniciativas que también se les denominan *e-Society* se ocupan de la relación entre los organismos públicos y otras instituciones (otros organismos públicos, los proveedores de servicios del sector privado, organizaciones comunitarias sin fines de lucro) y de la relación entre las instituciones de la sociedad civil. Las estrategias utilizadas son trabajar mejor con las empresas, desarrollar comunidades y construir patneriados.

Aunque la gobernanza electrónica comparte algunos elementos con el GA, sobre todo, el uso de las TIC, el enfoque y las finalidades son distintos y no necesariamente atiende, de forma integrada, a todos los valores y principios asociados con la transparencia, participación y colaboración ciudadana, sino que se centra en las TIC y en la eficacia del sistema. El uso de las tecnologías por parte del gobierno, Tapscott y Williams (citados en OEA, 2014) lo resumen de la siguiente manera:

La primera oleada de estrategias digitales para el gobierno electrónico arrojó beneficios importantes. Mejoró la accesibilidad de los ciudadanos a la información y los servicios públicos, al igual que la eficiencia administrativa y operacional. No obstante, muchas de estas iniciativas se limitaron a automatizar procesos obsoletos y trasladar a la red los servicios administrativos ya existentes [...] La próxima oleada de innovación nos brinda la oportunidad única de revisar el funcionamiento de la administración, las aportaciones y los procedimientos del sector público y, en última instancia, el modo en que los gobiernos interactúan y se comprometen con sus ciudadanos (p. 9).

En resumen, el GA no es el uso de las tecnologías, aunque se apoya en ellas, pero

tiene una dimensión mucho más amplia, aspira a una transformación paradigmática de la acción de gobierno, fundada en la apertura, la participación y la colaboración más allá de las fronteras de lo estatal.

Como corolario de este capítulo II se examinó la idea de que GA implica una redistribución del ejercicio del poder en la sociedad y una forma de gobernar que lleva en su base un cambio sociocultural. Además, se relaciona con el uso socialmente efectivo de las nuevas TIC; la creación y acceso a los espacios de participación activa de la ciudadanía; la lucha contra la corrupción pública mediante la transparencia, rendición de cuentas, el ejercicio de la responsabilidad y control social, así como con una concepción del desarrollo más integrado y sustantivo de crear valor público entre el Estado, la sociedad civil y el sector privado.

En este capítulo se analizaron un amplio grupo de definiciones, las cuales, en general, conciben al GA como el paso de una democracia representativa hacia una forma de democracia más participativa, fundamentada en el derecho de acceso a la información pública.

El conjunto de definiciones analizadas, reflejaron diferentes enfoques acerca del concepto de GA, según el énfasis en alguno de los principios o pilares que conforman el GA, así como el papel que se les reconoce a las TIC, con respecto al acceso y uso por parte de la sociedad de los datos generados y la información disponible en las entidades gubernamentales.

A partir de lo anterior, se constató que el concepto de GA está fundado por dos dimensiones: la dimensión de apertura (conformada por los elementos de transparencia, rendición de cuentas, apertura de datos e información pública) y la dimensión relacional (en la que prevalecen los elementos de participación ciudadana, colaboración, cocreación, coproducción e innovación pública).

Además, del capítulo II se coligió que el concepto de GA se puede abordar como una estrategia de actuación gubernamental, o bien como un cambio sustancial en el patrón de gobierno. Como estrategia gubernamental se enfatiza el carácter instrumental del concepto, mediante prácticas tecnológicas y administrativas de apertura y participación, mientras que,

como un cambio sustancial en el patrón de gobierno, implica una redistribución de las relaciones de poder. Se pasa de un centro a un sistema de gobierno, de un modelo de gobernanza tradicional y dominante (jerárquico-burocrático) hacia otro alternativo, la gobernanza pública democratizante.

En este último abordaje, las dimensiones de apertura y participación son instrumentos para cambiar el patrón de gobierno, es decir, el GA es una forma de relación sociedad-gobierno que se caracteriza por estos instrumentos, pero, por sí mismos, estos no lo definen.

Debido a lo anterior, la implementación del GA en distintos los países se lleven a cabo, fundamentalmente mediante dos estrategias, una que se centra en la apertura de datos (*open data*) para incrementar la transparencia, la rendición de cuentas, el escrutinio público permanente y la reutilización de los datos públicos como catalizador de nuevas aplicaciones y servicios. Y otra, que se concentra en la apertura de procesos (*open process*) para distribuir la responsabilidad entre la sociedad y el aparato estatal, de encontrar soluciones adecuadas a los problemas públicos.

La propuesta conceptual de Cruz (2015) se utiliza en este estudio como referencia, ya que concibe al GA como una filosofía política-administrativa emergente, lo cual está más cerca del segundo enfoque mencionado. Como una filosofía, el GA parte de cómo debería ser la relación entre los individuos y la sociedad (Moseley, 2018), por lo que esboza una perspectiva general o un marco de referencia sobre qué debe hacerse, con quiénes y cómo hacerlo, para cumplir con un conjunto de valores y principios legitimados socialmente.

Desde la perspectiva de cambio en el patrón de gobierno, el GA es un nuevo paradigma o modo de interacción sociopolítica entre el Estado, el Gobierno y la ciudadanía, que ubica a la persona ciudadana como el centro de atención y prioridad. Esto hace que la ciudadanía se convierta en actor político, para mejorar el ejercicio del gobierno en cuanto a la construcción de políticas públicas y la modernización administrativa (Cruz, 2015).

En ese sentido, al relacionar esta perspectiva con los aportes del tratadista Aguilar (2018), entrevistado durante la investigación³, el GA constituye una nueva forma de

³ Entrevista hecha durante la celebración del XX aniversario del Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas, el 29 de agosto del 2018, en la que el Dr. Aguilar ofreció la conferencia de fondo sobre “La Nueva Gobernanza Pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la Política Pública”.

gobernanza pública, caracterizada por ser abierta y participativa. Lo anterior implica una mayor interrelación entre el sistema político y el sistema administrativo del Estado, que se contraponen y se diferencian de otros modelos de gobernanza pública, tanto del tradicional y predominante modelo burocrático como el modelo de la NGP.

Si bien el GA es una tendencia mundial, fomentada por un importante grupo de actores globales, como se explica en el capítulo III, este concepto aún está en proceso de construcción y es todavía muy abierto (Ramírez, 2015).

Es un constructo que requiere de mayor precisión conceptual y operacional, por lo tanto, los países que lo procuran implementarlo, deben hacer un esfuerzo para ajustar los principios componentes y las prácticas generales que lo conforman, a las características sociales y culturales particulares de sus sociedades.

Capítulo III. Tendencias globales y actores internacionales de Gobierno Abierto

La adopción de la iniciativa de GA se ve como una nueva forma de gestionar lo público, implica el replanteamiento de la relación Estado-gobierno-sociedad, en sus ámbitos políticos, axiológicos, institucionales, culturales, organizativos y tecnológicos.

Según autores como Rosanvallon (2006), ese replanteamiento se debe a la erosión de la confianza de la ciudadanía en sus dirigentes e instituciones democráticas, como uno de los fenómenos más destacados en la ciencia política desde la década de 1970, ante la doble crisis de legitimidad: del sistema político en cuanto a su representatividad del interés común y de la efectividad de la Administración Pública. Los postulados del GA se orientan a mejorar el ejercicio del gobierno y cuenta con la ciudadanía como protagonista de su propio desarrollo, se procura una transición institucional en la búsqueda de nuevos modelos de gobierno que permitan devolver la confianza de los ciudadanos en sus instituciones democráticas.

Sin embargo, esos postulados están lejos de aplicarse como una receta universal, por el contrario, como lo menciona el CLAD (2016), se requiere de una propuesta conceptual y práctica sobre el enfoque de GA, adecuada al contexto y a las dinámicas que se definen en la región. Es necesario que “refleje las particularidades presentes en el tejido institucional, normativo, cultural y social de los países” (CLAD, 2016, p. 3). Con ese fin, esta investigación estudia la dinámica nacional que ha propiciado el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica, con el fin de generar conocimiento acerca de un fenómeno sobre el cual no se han identificado estudios académicos previos.

En este capítulo se analiza la conjetura de que la adopción en el país de la iniciativa internacional de GA, obedece a un caso de isomorfismo, según lo expuesto en la teoría de los *modelos mundiales* desarrollada por John Meyer *et al.* (1997). Esta teoría propone que, generalmente, cuando se da un amplio consenso mundial alrededor de ciertos propósitos y modelos, este fenómeno incide en la definición y legitimación de agendas de actores locales, que dan forma a estructuras y políticas de los Estados-nación:

Muchas características del Estado-nación contemporáneo derivan de modelos mundiales construidos y propagados a través de procesos culturales y de asociación de carácter global [...] La autoridad de esos modelos generales, sin ser obligatoria, es difícil de resistir por modelos alternativos, particularistas o locales, en razón de su

alto nivel de desarrollo y articulación, sus elaboradas justificaciones racionalizadas, se les ve como las correctas y modernas formas de organización y acción (Meyer *et al.*, 1997, p. 148-149).

Con base en lo anterior, el acogimiento del GA en el país se explica por la influencia de las agendas de los actores externos que promueven recetas de *buen gobierno*, formuladas en países con mayor desarrollo social, político y económico, para aplicarlas en naciones de menor desarrollo, como Costa Rica.

Esas agendas internacionales son compatibles con las de actores locales, políticos, económicos y sociales, quienes promueven su adopción y desarrollo, para cambiar el funcionamiento del Estado costarricense. Esto se debe a que su propuesta es considerada como adecuada y conveniente para el país y, además, está probada satisfactoriamente en los países promotores. Por esto, en este capítulo se identifican las tendencias y los principales actores internacionales que han propiciado, en la última década, el desarrollo del GA en el ámbito mundial, con el propósito de explicar el proceso de adopción e implementación de esta iniciativa en Costa Rica.

3.1. Tendencias globales y el Gobierno Abierto

Según lo visto en el capítulo I, el GA es el resultado de la convergencia de diversas corrientes teórico-conceptuales, algunas de vieja data y otras más novedosas producto de los vertiginosos cambios suscitados en el contexto de la globalización mundial de las últimas décadas del siglo pasado (Aguilar, 2018). Como el GA es un constructo sin ultimar, a esas corrientes teórico-conceptuales se les agrega lo concerniente al enfoque de desarrollo humano, con base en los derechos humanos, expresados en los ODS 2030, aprobados por la ONU en el 2015 y que son una corriente que, además de enriquecer el concepto de GA, ha orientado los esfuerzos de los países para implementación de la iniciativa de GA.

Esas corrientes reflejan un amplio consenso mundial alrededor de ciertos propósitos y dan sustento a tendencias⁴ globales en cuanto a las formas de relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad, como se resumen en el cuadro 5.

⁴ Entendidas como una corriente o preferencia hacia determinados fines. El término también permite nombrar a la fuerza que hace que el pensamiento se oriente hacia cierto rumbo (<https://conceptodefinicion.de/tendencia/>).

Cuadro 5. *Fuentes teórico-conceptuales y tendencias globales de GA*

Fuentes teórico-conceptuales	Tendencias
<p>Relación Estado-sociedad en democracia.</p> <p>La calidad de la democracia, la democracia representativa y la democracia participativa</p>	<p>Los movimientos ciudadanos para contrarrestar la corrupción en el ejercicio del gobierno, mediante la mejora en el acceso a la información pública, mayor transparencia y rendición de cuentas (<i>Accountability</i>) y que incrementan la demanda de mayores y mejores espacios de inclusión y de participación y control social.</p>
<p>Enfoque de desarrollo con base en los Derechos Humanos.</p>	<p>La emergencia de los nuevos actores y movimientos sociales, que propician un desarrollo socioeconómico con base en los derechos humanos y la formación de capital social, mediante una ciudadanía cívica activa, a través de colectivos que buscan garantizar el acceso a la información pública, la apertura de datos, la participación en el ejercicio del gobierno.</p> <p>Además, los enfoques de desarrollo propiciados por organismos multilaterales que plantean propuestas internacionales como los objetivos del Milenio y después, los objetivos de desarrollo sostenible 2030.</p>
<p>Avance de las TIC, <i>Web 2.0</i> e incremento de la conectividad global.</p>	<p>Advenimiento de la Sociedad Red, empoderamiento ciudadanía e incorporación de las TIC en los gobiernos.</p>
<p>Evolución de las formas de gobernar en democracia.</p> <p>El buen gobierno</p> <p>Enfoques de (In)governabilidad y de gobernanza</p>	<p>Redefinición del espacio de lo público y la emergente conceptualización de nuevas formas de conducción sociopolítica, de gobernanza y gestión pública.</p>

Fuente: elaboración propia.

Tales tendencias globales se han manifestado, a través de diversos actores internacionales, cuyas agendas particulares llegan a integrarse en el constructo del GA. Esto propicia, en la última década, una agenda común y redes colaborativas orientadas a promover al GA como una forma efectiva de buen Gobierno democrático.

3.2. Actores clave del movimiento global de Gobierno Abierto

Según Roberts (citado por Messina, 2013), “existe un extraordinario movimiento global, cuyo objetivo es mejorar la transparencia de los gobiernos” (Messina, 2013, p. 55). Esto hace referencia a los gobiernos, las agencias multilaterales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales globales y empresas privadas, que en conjunto han promovido los principios de GA “como herramienta para combatir la corrupción, así como la protección de los derechos humanos y el alcance de un mejor desarrollo económico” (Messina, 2013, p. 56).

En este apartado se revisan los actores del ámbito internacional que, en la última década, han establecido una agenda común y global para la promoción del GA. Estos consideran al GA como una herramienta idónea de *buen gobierno* que posibilita mejorar la gobernanza democrática liberal, orientada al fortalecimiento de los derechos humanos y que se concibe, según Messina (2013), como un valor universal que se ha generalizado.

Aunque, se reconoce que no es una receta aplicable directamente en cualquier país, debido que implica cambios fundamentales en los valores, en la racionalidad política y en los patrones de comportamiento de cada sociedad en particular (OGP, 2015). Los principales actores del movimiento internacional de GA se describen en los siguientes apartados.

3.2.1. Open Government Partnership (OGP)

El movimiento internacional de GA es una tendencia mundial que se ha venido construyendo alrededor de la OGP iniciativa multilateral dirigida a impulsar las ideas de GA. La OGP como entidad, según su Acta Constitutiva (*Articles of Governance*), es una iniciativa internacional de participación voluntaria de diversos actores: gobiernos, entidades de la sociedad civil y del sector privado, que proporciona un foro internacional para el diálogo. Su fin es apoyar el propósito de obtener compromisos concretos por parte de los gobiernos

nacionales, para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, combatir la corrupción, aprovechando los recursos que ofrecen las nuevas tecnologías (TIC e Internet), para fortalecer la gobernanza democrática.

El martes 20 de setiembre de 2011, en un foro que se llevó a cabo en el marco de la convocatoria a jefes de Estado durante el LXVI periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, esa iniciativa internacional se lanzó oficialmente, como organismo multilateral creado con la finalidad de promover los principios y las prácticas de GA en la actuación de los gobiernos de los países que, de manera voluntaria, participen en este.

Esta actividad fue presidida por los presidentes Barack Obama de Estados Unidos y Dilma Russeff de Brasil, quienes “pronunciaron discursos como representantes de los países que se hacían cargo de la presidencia y copresidencia respectivamente de dicha Alianza” (Alderete, 2017, p. 44) y, en la cual, los jefes de Estado de los ocho países fundadores: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica, Reino Unido y Estados Unidos, aprobaron la Declaración para un Gobierno Abierto (Open Government Partnership, s. f.).

Con esta declaración, los países adherentes se comprometieron a fomentar una cultura de GA que empodere y brinde resultados a los ciudadanos y promueva los ideales del gobierno abierto y participativo del siglo XXI (Alianza para el Gobierno Abierto, s. f.). Además, los gobiernos de los ocho países fundadores presentaron sus planes de acción nacionales,⁵ que constituyen el principal instrumento establecido para procurar la implementación de esos ideales.

El hito que marca un antes y un después en el desarrollo del movimiento de GA en el ámbito mundial, lo constituye el lanzamiento de la OGP, de manera que es conveniente indagar con mayor profundidad acerca de esta iniciativa. Con respecto al surgimiento de la OGP, en la Cumbre Mundial de Gobierno Abierto celebrada en México en 2015 se les preguntó a los asistentes si conocían el origen de éste. Julie McCarthy, primera directora de la Unidad de Apoyo de Gobierno Abierto de la OGP y miembro de la *Open Society Foundations*, respondió:

Creo que es difícil identificar exactamente a una persona que haya tenido la idea

⁵ El viernes 15 de setiembre 2011, la Casa Blanca había presentado un reporte al país sobre la situación de la iniciativa de Gobierno Abierto promovida por el presidente Obama.

original, creo que esta es una de nuestras grandes fortalezas de Gobierno Abierto. Creo que como a Francis Maude de Reino Unido le gusta decir: es una idea a la cual le ha llegado su momento (OGP, 2015).

Desde que el concepto surgió, a finales de 1970 en Inglaterra, el movimiento para el abrir los gobiernos tomó forma inicialmente en las administraciones públicas en Nueva Zelanda y los Estados Unidos, cuyo proceso fue impulsado por el entonces presidente Barack Obama, a través de la *Iniciativa para el Gobierno Abierto*. Por otro lado, en el Reino Unido tomó un nuevo impulso a inicios de la década de 1990, por los esfuerzos del creador de la *web*, Tim Berners-Lee.

Para comprender la agenda de la OGP, es conveniente revisar los antecedentes directos de su creación. Entre estos, el principal se encuentra en el gobierno de Barack Obama y en la explicación de su triunfo electoral. Al respecto, Alderete (2017) considera que su candidatura fue un claro mensaje de apertura a las minorías marginadas tradicionalmente y a retomar las demandas y expectativas de los sectores medios y bajos de la sociedad estadounidense, menos favorecidos en las dos administraciones republicanas anteriores. La campaña de Obama ofreció un cambio en la gestión gubernamental, frente a la crisis económica generada por el sistema financiero y propiciada por un Estado incapaz de regularlo y que favoreció a las corporaciones empresariales y a los sectores conservadores del Partido Republicano, mientras que los servicios dirigidos a las mayorías, como la salud y la educación, se habían deteriorado.

En sus explicaciones, Alderete (2017, p. 42) señala que Obama buscó llegar a esos sectores utilizando las redes sociales, como un medio eficaz, ágil y barato de comunicación e interacción con amplios sectores de votantes y como alternativa a los costosos medios tradicionales que, además, contaban con poca credibilidad debido a que algunos han sido asociados con los grandes intereses particulares. Por esta vía, logró recabar aportaciones económicas, articular acciones concretas y que amplias redes de estadounidenses se sintieran parte de una campaña electoral para impulsar el cambio deseado. El resultado fue no solo el triunfo electoral de Obama, sino también el social, por lo que fue evidente el gran potencial que tiene la interacción de la sociedad en las redes sociales. Finalmente, el autor concluye que:

Como una forma de dar continuidad al contacto con los ciudadanos que se había dado en las redes sociales durante su campaña, el equipo de Obama rápidamente elaboró líneas generales para su administración en las que claramente se pretendía aprovechar el gran potencial de las TIC e Internet como medio para vigilar la actuación del gobierno, obtener la información que produce, participar y colaborar en los asuntos públicos y en el diseño e implementación de las políticas públicas (Alderete, 2017, p. 42).

Por esto, al siguiente día de su toma de posesión, el 21 de enero 2009, emitió el *Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies on Transparency and Open Government*, en el cual expresó lo siguiente:

My Administration is committed to creating an unprecedented level of openness in Government. We will work together to ensure the public trust and establish a system of transparency, public participation, and collaboration. Openness will strengthen our democracy and promote efficiency and effectiveness in Government (Obama, 2009, p. 1).

En este memorándum, el presidente Obama señala el compromiso de que su gobierno debe ser transparente, propiciar la participación y la colaboración y hace una breve explicación de lo que cada una de estas nociones significa. Además, se observa que el sustento conceptual se puede encontrar en la *Freedom of Information Act* (FOIA, por sus siglas en inglés), la cual en su prefacio sentencia que:

Un gobierno popular sin información popular o los medios para adquirirlo, no es más que un prólogo a una farsa o una tragedia o tal vez ambos. El conocimiento gobernará por siempre la ignorancia, y un pueblo que quiere ser su propio gobernador debe armarse con el poder que el conocimiento da (Madison, 1822).

La FOIA es el resultado directo de los conflictos y la agitación social provocada por los movimientos relacionados con la lucha por los derechos civiles y las protestas contra la Guerra de Vietnam, que tenían en común el cuestionamiento sobre el secretismo y la opacidad del gobierno acerca de las estrategias y los gastos militares⁶ (y las acusaciones de

⁶ Otras situaciones relevantes sobre secretismo gubernamental en los gobiernos estadounidenses y las luchas por el acceso y divulgación de información: 1971 Conflicto Presidente Nixon-Washington Post, sobre el acceso a la información pública en cuanto al desarrollo de la Guerra en Vietnam, resuelto a favor del periódico por Corte Suprema Justicia. Otros casos significativos son: 1974, Caso Watergate que conllevó a la renuncia del presidente Nixon; 1981, caso Irán- Contrás en el Gobierno de Ronald Riegan,

racismo y clasismo para escoger a quienes reclutaba para ir la guerra).

El 20 de junio de 1966, la *United States House of Representatives*, la cámara del pueblo que representa a la opinión pública, aprobó por unanimidad el proyecto de ley de libertad de información (FOIA), a pesar de la oposición de la administración del presidente Lyndon B. Johnson. Debido al fuerte apoyo del Congreso, el presidente Johnson firmó el proyecto y la FOIA se convirtió en ley el 4 de julio de 1966. Según el *Committee On Oversight And Government Reform* (2012), responsable de supervisar la FOIA, cuando se promulgó fue la tercera ley de libertad de información en el mundo⁷, aunque se considera como revolucionaria en ese momento y la más completa y poderosa. En 1977, el comité mencionado publicó la primera edición de la Guía del ciudadano para el uso de la Ley de Libertad de información y la Ley de privacidad de 1974, para difundirla y educar a la ciudadanía acerca de su uso efectivo.

El memorando del presidente Obama fue complementado con la *Open Government Directive*, en diciembre 2009, al director de la Office of Management and Budget (OMB), que incluyó recomendaciones del *Federal Chief Technology Officer* y comentarios recibidos del público mediante la *White House Open Government Initiative*. En este último aspecto, en el ámbito de la sociedad civil, diversas organizaciones con amplia trayectoria en la lucha por temas como transparencia, acceso a la información pública, rendición de cuentas y participación social en los asuntos públicos, establecieron “el diálogo con el gobierno de Obama en torno a las ideas de Gobierno Abierto. Esta confluencia y comunicación comenzó a sumar interesados y a plantear propuestas para fomentar los referidos temas” (Alderete, 2017, p. 43).

Según Heller (2011) de *Global Integrity*, al explicar las raíces de la OGP, señala que esta idea comenzó en el 2010 en reuniones de un pequeño grupo de ONG que actuaban como donantes gubernamentales y el gobierno de los EE.UU. (específicamente, Samantha Power

sobre el financiamiento encubierto de la contra revolución en Nicaragua; 2001, el caso de las armas nucleares que no fueron halladas y que justificó la intervención y derrocamiento de Saddam Husein, en Irak.

⁷ Suecia fue el primer país que, en 1776, aprobó una ley de libertad de información. Dinamarca y Noruega en 1970; Francia y los Países Bajos en 1978; Australia, Canadá y Nueva Zelanda en 1982; Irlanda y Tailandia en 1997; Corea del Sur en 1998; Reino Unido en 2000; Japón y México en 2002, la India y Alemania en 2005.

y Jeremy Weinstein del Consejo de Seguridad Nacional). Estos discutieron la conveniencia de convocar una reunión de partes interesadas para discutir el movimiento global para de gobierno abierto, sin que se previera ninguna iniciativa multilateral internacional, sino propiciar el intercambio de ideas entre profesionales destacados para discutir las posibilidades de acción colectiva, ya sea en forma de una declaración, intercambio de experiencias o una iniciativa más formal.

En abril de 2010, el Departamento de Estado estructuró un Plan de Gobierno Abierto, con los pilares de transparencia, participación y colaboración, de acuerdo con los siguientes contenidos (U. S. Department of State, s. f.):

- i. Transparencia: proporcionar información al pueblo estadounidense para enterarlo de las actividades que desarrolla al Departamento de Estado con resultados cualitativos y cuantitativos.
- ii. Participación: facilitar la participación de la gente en cuestiones de importancia.
- iii. Colaboración: intercambio de información e ideas para promover el desarrollo de la política exterior del gobierno estadounidense.

Como parte de este último pilar, se propuso promover y persuadir a las naciones en torno a esta iniciativa. Además, organizar una nueva alianza de países para establecer compromisos al respecto y colaborar, homologando criterios y estándares de apertura gubernamental en el ámbito mundial. Con el fin de formar esa alianza, en noviembre de 2010, se establecieron las bases para que EE.UU. y la India la presidieran. Sin embargo, no se logró contar con la participación de este último país, por lo cual se invitó a Brasil para sustituirlo.

La OGP se gestó en una reunión preparatoria de alto nivel en el Departamento de Estado en Washington D. C., celebrada el 12 de julio de 2011, convocada desde enero de 2011 por el Gobierno del presidente Barack Obama y presidida por la entonces Secretaria de Estado, Hillary Clinton, en la cual se establecieron los primeros acuerdos entre la secretaria Clinton y el ministro de Relaciones Exteriores de Brasil, Antonio Patriota, para que ambos países tomaran la iniciativa de promover la creación de un organismo de Gobierno Abierto.

En esa reunión se integró un comité internacional (Steering Commite) con la participación de ocho países: Estados Unidos, Brasil, México, Noruega, Reino Unido,

Indonesia, Filipinas y Sudáfrica, así como de nueve organizaciones de la sociedad civil que operan en el ámbito global: Mazdoor Kisan Shakti Sangathan (MKSS, India), IMCO, África Center for Open Governance (Kenia), Fundación Ford (antes Twawesa), National Security Archive (EE. UU.), Omidyar Network (antes Transparency and Accountability Initiative), Revenue Watch Institute, International Budget Partnership, Instituto de Estudios Socioeconómicos (Brasil) y el Instituto Mexicano para la Competitividad. Sobre la base del fuerte interés de los EE. UU. y Brasil, estos dos gobiernos fueron nominados como copresidentes iniciales.

Este comité promotor estableció los criterios iniciales de selección de países a invitar a este movimiento que implicaba cumplir con un 75 % de los siguientes aspectos: transparencia fiscal, acceso a la información, revelación de información de candidatos electos y participación ciudadana, especialmente en formulación e implementación de políticas públicas. Asimismo, para promover la creación de la OGP, en la reunión preparatoria se acordó seguir el mismo esquema utilizado exitosamente por la Casa Blanca en la Cumbre de Seguridad Nuclear, en la cual el presidente Obama hizo un llamado anticipado a los compromisos e invitó a los gobiernos a regresar en un año con propuestas de reforma concretas.

Por lo tanto, el llamado del presidente Barack Obama ante la LXV Asamblea General de las Naciones Unidas, el 23 de setiembre de 2010, para que los países regresaran un año después con compromisos concretos en torno al Gobierno Abierto, marcó un hito al respecto. La intervención del entonces presidente Obama en la ONU, planteó un reto a la comunidad internacional para conformar una “liga democrática de naciones” (Alderete, 2017, p. 44), a partir de una visión de desarrollo socioeconómico basada en garantizar los derechos humanos, con sustento en la Declaración Universal de Derechos Humanos. Esta última afirma que “la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana” (ONU, citada por Obama, 2010, p. 30).

El presidente Obama bosquejó este marco como la base de su política exterior, afirmando que “quienes defienden esos valores para su gente han sido nuestros más leales amigos y aliados, mientras que quienes han negado esos derechos, ya sea grupos terroristas

o gobiernos tiránicos, han elegido ser nuestros adversarios” (Obama, 2010, párr. 31).

En su discurso, el presidente Obama argumentó que la libertad es “la base más sólida para el progreso humano” (2010, párr. 34) y que la democracia, su expresión como forma de gobierno, produce más resultados para los ciudadanos, mediante una praxis abierta de la economía, la sociedad y el gobierno. Además, que el crecimiento económico no puede darse a costa de la libertad, ni la estabilidad política con medidas contra la sociedad civil, ni la corrupción sofocar el espíritu empresarial y el buen gobierno, ni las reformas democráticas posponerse indefinidamente. Afirma que “el factor común de progreso es el principio de que el gobierno debe rendirles cuentas a sus ciudadanos” (2010, párr. 44) y, por esto, presentó una política nacional para hacer que el gobierno sea más abierto y responsable. En su intervención, el presidente Obama bosquejó algunos elementos de esa política:

- i. La obligación del gobierno es darles poder a las personas, no ponerles obstáculos.
- ii. La sociedad civil ha delineado el progreso humano, con personas con la libertad de reunirse y organizarse para lograr cambios democráticos y por una prensa libre que ha logrado que los poderosos rindan cuentas.
- iii. Promoción de las nuevas herramientas de comunicación como un internet libre y abierto, para que las personas tengan el poder de comunicarse unas con las otras y la información necesaria para llegar a sus propias conclusiones.
- iv. Apoyo a las normativas que promuevan los derechos de la sociedad civil y garanticen su expansión.

Asimismo, señaló que “Estados Unidos está trabajando para forjar un mundo que promueve esta apertura” (párr. 35), pero aclaró que ese mundo al que aspira no puede forjarse unilateralmente, por lo que su país se asociará con aquellos que compartan esa idea y anunció en ese momento, lo que sería la presentación de la propuesta de creación de la OGP el siguiente año:

En todas las regiones del mundo vemos la promesa de la innovación para hacer que el gobierno sea más abierto y responsable. Y ahora, debemos continuar ese progreso. Y cuando nos volvamos a reunir el próximo año, debemos ofrecer promesas específicas para promover la transparencia, combatir la corrupción, activar la participación civil, aprovechar la tecnología para reforzar las bases de la libertad en

nuestros propios países, mientras vivimos conforme a los ideales que pueden alumbrar al mundo (Obama, 2010, párr. 45).

Esta posición de política exterior del gobierno estadounidense fue ratificada dos años más tarde, por la entonces titular del Departamento de Estado, Hillary Clinton, en su discurso en el primer encuentro después del lanzamiento oficial de la OGP, en Brasilia el 17 de abril 2012:

Ahora un cuarto de la población mundial vive en países de la OGP [...] En el siglo XXI, Estado Unidos está convencido de que una de las divisiones más significativas entre las naciones no será el este o el oeste, ni sobre religión, sino entre sociedades abiertas y cerradas (OGP, 2012, párr. 2).

Estas palabras parecen coincidir con las apreciaciones que planteaba Held (2002) acerca de los cambios del orden global de finales del siglo XX, quien señalaba un giro de la democracia convencional (tradicional o jerárquica) hacia una globalizada o cosmopolita.

En la tercera semana de setiembre 2011 se concretó la agenda para el lanzamiento del movimiento mundial de GA. El presidente Obama estuvo en la ciudad de Nueva York para la LXVI Asamblea General de las Naciones Unidas. El lunes 19 se oficializó el Plan de Acción de los Estados Unidos para el Gobierno Abierto. El martes 20 de setiembre, los EE. UU. y Brasil, mediante sus mandatarios Barack Obama y Dilma Rouseff, en un foro al margen de la LXVI Asamblea General con mandatarios de países *socios*, abordaron una serie de temas con la comunidad internacional, sobre la “esencia de la democracia [...] donde las sociedades abiertas, las economías y los gobiernos constituyen la base más sólida para el progreso humano” (Open Government Partnership, s. f., s. p.).

En este foro, los ocho miembros del *steering committee* anunciaron públicamente su compromiso oficial con los principios de GA y presentaron sus planes nacionales de acción e instaron a los gobernantes de los países que participaron en esta actividad a formar parte de este movimiento, invitándolos, para esto, a reunirse en Brasil en abril del 2012, para que en la primera Cumbre Anual de Alto Nivel de la OGP presentaran sus propios compromisos de Gobierno Abierto. Esto constituyó el lanzamiento mundial de la iniciativa denominada Open Government Partnership (OGP).

Inicialmente, se invitó a 79 países, de los cuales participaron 46 en el lanzamiento formal de la *Open Government Partnership* y, durante el transcurso de la LXVI Asamblea General, se recibió el compromiso de otros 38 gobiernos para unirse a la OGP. En la actualidad, hay 79 países del mundo⁸ que forman parte de esta organización, 17 de los cuales son de la región de Latinoamérica y el Caribe⁹. Además de México, otras seis naciones latinoamericanas fueron invitadas al proceso inaugural, pero en esa ocasión no concurrieron Costa Rica, Ecuador, Jamaica, Nicaragua, Panamá y Paraguay. Posteriormente, lo harían Costa Rica, Panamá y Paraguay.

Para incorporarse a la OGP, los países deben comprometerse a sostener los principios de un Gobierno Abierto y transparente al suscribir la Declaración de Gobierno Abierto. Esta declaración se basa en los siguientes cuatro principios:

- i. Aumentar la disponibilidad de la información sobre las actividades de gobierno.
- ii. Apoyar la participación de la ciudadanía en los procesos de gobierno.
- iii. Aplicar estándares de integridad profesional en el ejercicio del gobierno.
- iv. Aumentar el acceso a las TIC para la apertura y la rendición de cuentas.

Por otra parte, es propicio también señalar que la Declaración de Gobierno Abierto de la OGP establece como base de su concepción el compromiso de los países adherentes con los principios consagrados en instrumentos internacionales relacionados con los derechos humanos, el desarrollo humano sostenible y el buen Gobierno.

Entre estos antecedentes están que, desde 1945, la comunidad internacional ha desarrollado y definido progresivamente el derecho internacional de los derechos humanos. Los documentos fundacionales en la materia son la Carta de la ONU (1945) y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) el 10 de diciembre de 1948, que es el principal instrumento internacional en la materia. Adicionalmente, se han desarrollado nueve tratados

⁸ 19 de América, 15 de Asia y el Pacífico, 10 de África, 29 de Europa, 15 Gobiernos Locales y miles de organizaciones de la sociedad civil.

⁹ Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, Uruguay.

internacionales principales de derechos humanos y nueve protocolos facultativos. En esta declaración, en el artículo 19, se refiere a investigar y recibir informaciones y opiniones y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión. Se tutela la libertad de información bajo la premisa fundamental de que toda la información en poder de los gobiernos y las instituciones gubernamentales es, en principio, pública y solo podrá ser retenida si existen razones legítimas para no divulgarla, como la privacidad y la seguridad (Declaración Universal de Derechos Humanos, 1948).

Además, la Asamblea General de la ONU, en la Resolución 59 de 1946, reconoce que la libertad de información es parte integrante del derecho fundamental a la libertad de expresión, al igual que lo reconoce el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966) y la Convención Americana sobre los Derechos Humanos (1969). En cuanto al perfeccionamiento de la sociedad de la información y del conocimiento, la Unesco (2008) estableció entre sus objetivos estratégicos programáticos del periodo 2008–2013, la mejora del acceso universal a la información y el conocimiento. Esto se evidenció en la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información, en las sesiones del 2003 y 2005, que reafirmó que la libertad de expresión y el acceso universal a la información como piedras angulares de las sociedades del conocimiento integradoras y en la Declaración de Brisbane (2010) sobre libertad de información: el derecho a saber, la Declaración de Maputo (2008): promover la libertad de expresión, el acceso a la información y la emancipación de las personas y la Declaración de Dakar (2005) sobre medios de comunicación y buena gobernanza.

En cuanto a desarrollo humano y sostenible y buen gobierno, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible, celebrada en Sudáfrica en 2002, se emitió la Declaración de Johannesburgo, en la que se expresó que la corrupción representaba una amenaza para el desarrollo sostenible de la población. Además, la Asamblea General de la ONU, del 31 de octubre de 2003 mediante Resolución 58/4, aprobó la Convención contra la Corrupción, debido a:

La gravedad de los problemas y las amenazas que plantea la corrupción para la estabilidad y seguridad de las sociedades al socavar las instituciones y los valores de la democracia, la ética y la justicia y al comprometer el desarrollo sostenible y el imperio de la ley (p. 2).

En la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, celebrada en Monterrey (México) del 18 al 22 de marzo de 2002, se aprobó el Consenso de Monterrey, que destaca que la lucha contra la corrupción a todos los niveles era una cuestión prioritaria.

Aunque, cabe aclarar que, en la revisión documental realizada¹⁰ no se evidenció alguna decisión o resolución formal con respecto al GA durante el LXVI periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU. Sin embargo, en la agenda de esa Asamblea se consideraron varios informes y propuestas de resolución que se venían discutiendo desde periodos anteriores, sobre las cuales se tomaron acuerdos relacionados con los principios del movimiento de GA y que reflejan el *espíritu de la época*. Una de esas es la Resolución ONU/66/209, sobre la promoción de la eficiencia, la rendición de cuentas, la eficacia y la transparencia de la administración Pública mediante el fortalecimiento de las entidades fiscalizadoras superiores, con el fin de promover la buena gobernanza, lo que contribuye con los Objetivos de Desarrollo del Milenio, convenidos internacionalmente. Asimismo, la Resolución ONU/66/285, versó sobre el apoyo del sistema de la ONU a los esfuerzos de responder eficazmente a las solicitudes de los Estados miembros proporcionando asistencia sostenible en materia de creación de capacidades nacionales, con el fin de cumplir los objetivos de la buena gobernanza y la democratización.

Con respecto a la estructura y al funcionamiento de la OGP, esta organización está conformada por un Comité Promotor Internacional (CPI) integrado por representantes de los ocho gobiernos fundadores y por nueve organizaciones de la sociedad civil¹¹ y un Comité Directivo (CD) para asegurar el rumbo y la sostenibilidad de esta iniciativa, integrado por dos de los representantes del CPI.

La Presidencia del Comité Directivo está compuesta por un equipo rotatorio de administración, que incluye a un presidente y un copresidente de parte de los gobiernos y un presidente y copresidente de la sociedad civil. En cuanto a los gobiernos, EE. UU. fungió como presidente de enero a setiembre 2011 y fue el anfitrión de la primera reunión anual que

¹⁰. Aunque no formó parte de la agenda formal del 66avo período de sesiones ordinarias de la Asamblea General de la ONU, ni en esta investigación se logró identificar algún acuerdo o resolución al respecto según la revisión de las Agendas y actas de la 66 Asamblea General y de reuniones conexas.

¹¹ INESK, *Mazdoor Kisan Shakti Sangathan* (MKSS, India), IMCO, *Africa Center for Open Governance*, *Fundación Ford* (antes Twawesa), *Nacional Security Archive*, *Omidyar Network* (antes *Transparency and Accountability Initiative*), *Revenue Watch Institute*, *International Budget Partnership*.

constituyó el acto inaugural. Brasil asumió la presidencia de setiembre 2011 hasta agosto 2012 y fue anfitrión de la reunión anual de alto nivel en abril 2012, mientras EE. UU. fungió como vicepresidente hasta esa fecha.

El Comité Directivo opera con tres subcomités: Gobernanza y Liderazgo, Criterios y estándares y Aprendizaje e intercambio entre pares y con seis grupos de trabajo: Transparencia fiscal, Apertura legislativa, Acceso a la información, Anticorrupción y Datos abiertos y Transparencia en los recursos naturales. La OGP cuenta, además, con un mecanismo independiente de evaluación, el *Independent Reporting Mechanism* (IRM), que monitorea bianualmente el progreso de OGP, la implementación de los compromisos de los gobiernos participantes y los planes de acción nacionales que, a la vez, es supervisado por un Panel de Expertos Internacionales (IEP – *International Experts Panel*).

Cada dos años, el país que preside la alianza organiza la Cumbre Global de Gobierno Abierto, que convoca a la comunidad mundial de países que la integran, para intercambiar experiencias, mejores prácticas y analizar los principales retos. Después de la primera reunión anual del 2012 en Brasil, se han celebrado cinco cumbres: 2013 en Londres, 2015 en México, 2016 en París, 2018 en Georgia y 2019 en Canadá, y un evento especial en el 2014, en la sede las Naciones Unidas en Nueva York sobre la temática: *Ciudadanía Activa, Gobierno Receptivo*.

Las cumbres globales son complementadas con reuniones regionales en las que los miembros de la alianza se reúnen por bloques: América, Europa, Asia Pacífico y África, buscando alcanzar planteamientos comunes en preparación para las cumbres. En Latinoamérica se ha realizado tres encuentros regionales: 2014 en Costa Rica, 2016 en Uruguay y 2017 en Argentina (Cepal, s. f.).

En cuanto al financiamiento de la OGP, este proviene de los países participantes, donantes y agencias de desarrollo. Aunque, en un inicio no implicaba a ningún compromiso financiero para los participantes nacionales, en 2014 se acordó que todos los países harán contribuciones al presupuesto de la OGP, tanto mínimas como recomendadas, de acuerdo con el nivel de ingresos de cada país, según los datos del Banco Mundial. Asimismo, la OGP ha recibido donaciones de varios países de alto nivel de desarrollo.

3.2.2. Gobiernos promotores

La OGP trabaja de la mano con un grupo de gobiernos que se han enfocado como parte de su política exterior, a promover activamente el GA en el ámbito internacional. El Gobierno de EE. UU. ostentó el papel protagónico en la promoción del GA en el ámbito mundial, acompañado de los otros miembros fundadores de la OGP: Brasil, Indonesia, México, Noruega, Filipinas, Sudáfrica y Reino Unido. Además, Francia y Georgia, han organizado cumbres mundiales y formado parte del Comité Promotor Internacional (CPI) y el Comité Directivo (CD) de esa organización la mundial.

El Gobierno del Canadá contribuye con proyectos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, a través del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo, como parte de su prioridad transversal de fortalecer la gobernanza democrática. El Gobierno del Reino de los Países Bajos, se ha mostrado comprometido con los principios de la OGP, apoyando financieramente actividades específicas mediante sus fondos de ayuda internacional, a través organizaciones de la sociedad civil, particularmente el Instituto Humanista para la Cooperación de los Países en Desarrollo (HIVOS).

Reino Unido, a través del Ministerio de Desarrollo Internacional (DFID, siglas en inglés) apoya financieramente varias áreas de trabajo, entre ellas los temas de gobierno y sociedad civil, el Fondo para la Buena Gobernanza, gobernanza, sociedad abierta y anticorrupción, sociedades inclusivas, apoyo a los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Por otra parte, el Gobierno Alemán promueve la transformación democrática en todo el mundo, en la que los elementos centrales son la transparencia y la participación ciudadana. Alemania impulsó el *G8 Open Data Charter* en 2013 y lanzó el portal nacional GovData.de, que prepara metadatos para instituciones públicas. Apoya financieramente a la ONG Transparencia Internacional, que ha tenido un papel protagónico en el movimiento mundial de GA.

El gobierno de Corea reconocido como un líder mundial en gobierno electrónico y por ser parte de la OGP desde sus inicios. Apoya activamente los principios y objetivos del GA, así como el aprovechamiento las ventajas de las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza e incentivar la innovación. Ha lanzado numerosas iniciativas para poner a

disposición de los ciudadanos información relevante y crear mejores canales de comunicación entre el gobierno y los ciudadanos, en todos los niveles de la administración. El objetivo es impulsar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

Aunque esta no es una lista exhaustiva de gobiernos con un papel activo en la promoción y fomento del GA a escala mundial, estos gobiernos junto con el del Reino Unido han tenido una presencia significativa, tanto en la región latinoamericana como en Costa Rica, apoyando, financieramente, actividades en ese sentido.

3.2.3. Organizaciones no gubernamentales globales

Aunque, el movimiento de GA se materializa con la conformación de la OGP en el 2011, especialmente por el impulso del Gobierno de EE. UU. y la administración del presidente Barack Obama como un eje de su gestión, tanto en el ámbito nacional como internacional, la OGP también ha sido el resultado de la participación activa de una serie de actores, tanto gubernamentales como no gubernamentales en el ámbito global.

Estos actores, con anterioridad, habían desarrollado sus propias agendas, según las tendencias que se señalaron al inicio de este capítulo y encontraron en la iniciativa de GA un espacio adecuado para integrarse con otros actores sociales, gobiernos y empresa privada, a través de una agenda común que fortaleciera las agendas propias.

Las organizaciones de la sociedad civil que operan a escala global, han constituido una fuerza promotora de la OGP y, desde el inicio, han formado parte activa en su formulación y en su conducción, es interesante identificar algunas de las más destacadas y conocer sus agendas particulares. La *Open Society Foundations* (OSF, siglas en inglés), antes Instituto para la Sociedad Abierta (OSI, siglas en inglés), es una red internacional fundada desde 1979 por el magnate y especulador financiero George Soros¹², partidario del neoliberalismo económico. Con sede en New York, opera en más de 100 países alrededor del mundo, apoyando financieramente a los grupos de la sociedad civil en la construcción de gobiernos democráticos y tolerantes, responsables ante sus ciudadanos y abiertos a la participación de todas las personas, como una de las piedras angulares de una sociedad

¹² También ha sido un influyente miembro de la Comisión Trilateral, vista en el Capítulo II.

abierta.

Con ese fin, trabaja con gobiernos y empresas para promover la transparencia, el Estado de derecho y la buena gobernanza en todo el mundo. Sus ideas se inspiran en el libro *La sociedad abierta y sus enemigos*, publicado por el filósofo Karl Popper en 1945, sobre la necesidad de la democracia liberal como la única forma de gobierno que permite la mejora institucional sin violencia.

La Red Omidyar (anteriormente, *Transparency Accountability Initiative*) y *Democracy Fund*, fueron establecidas por Pierre Omidyar Morad, fundador del sitio de subastas eBay. A partir de que esa empresa creó oportunidades para que muchas personas iniciaron sus propios negocios, se considera que las fuerzas del mercado pueden ser un potente motor para un cambio social positivo. Por esa razón, mediante la conexión con empresas, gobiernos, organizaciones sin fines de lucro y socios individuales, apoya el financiamiento de la innovación y el emprendedurismo, creando plataformas para el acceso equitativo a la información, las oportunidades y las herramientas que permitan alcanzar esos objetivos.

El Fondo para la Democracia es una fundación bipartidista establecida para ayudar a garantizar que el pueblo estadounidense ocupe el primer lugar en ese aspecto. Las tecnologías y las innovaciones ofrecen nuevas oportunidades para la participación pública para fortalecer la democracia.

El Instituto Humanista para la Cooperación de los Países en Desarrollo (HIVOS, siglas en inglés) es una organización sin fines de lucro de los Países Bajos, constituida en 1968, orientada al desarrollo internacional que, en conjunto con organizaciones de la sociedad civil de los países en desarrollo, busca contribuir a un mundo libre, justo y sostenible para hombres y mujeres, apoyando financieramente proyectos de ONG locales que tiendan a la emancipación, democratización y disminución de la pobreza, desde un enfoque de derechos humanos. A partir de 1978 recibe fondos del presupuesto del Reino de los Países Bajos, para cooperación al desarrollo, siguiendo estrategias de fortalecimiento de la sociedad civil. Hivos apoya a la región, a través de sus oficinas de Sudamérica y Centroamérica, en iniciativas de cooperación e innovación en el campo del Gobierno Abierto y los datos abiertos, entre esas, el *Manual de Periodismo de Datos Iberoamericanos* o *Desarrollando*

América Latina. Ha tenido una incidencia directa en el proceso de incorporación y desarrollo del Gobierno Abierto en Costa Rica.

La Fundación William and Flora Hewlett, opera desde 1967, con sede en California, otorga fondos para resolver problemas sociales y ambientales y apoyar la cultura, subvencionando una variedad de causas liberales y progresivas, así como organizaciones conservadoras. Entre los temas de interés están los Derechos Humanos, gobierno y sociedad civil. Esta fundación colabora con la ONG holandesa Hivos, la cual ha tenido un papel importante en el desarrollo del Gobierno Abierto en Costa Rica, como se expondrá más adelante.

La Fundación Ford, con sede en Nueva York, desde 1936 financia programas que reduzcan la pobreza y promuevan la democracia, la cooperación internacional y el desarrollo humano. Por ejemplo, en el año fiscal 2005, aprobó \$512 millones en financiamiento a proyectos centrados en la consolidación de valores democráticos, el desarrollo económico y comunitario, la educación, los medios de comunicación, el arte y la cultura y los derechos humanos. La Fundación Ford es la mayor donante a Equidad y Exactitud en el Reportaje (*Fairness and Accuracy in Reporting* o FAIR), grupo progresista de vigilancia de los medios de comunicación, por lo que la Fundación Ford ha sido criticada por la derecha política estadounidense por el patrocinio a FAIR, a movimientos en favor de la comunidad LGTB y ciertas organizaciones proaborto.

El Centro Carter, es una organización no partidista que promueve los derechos humanos y trabaja en la prevención y resolución de conflictos y el fomento de la democracia. En conjunto con gobiernos, sociedad civil y organismos internacionales y regionales, desarrolló la *Iniciativa Global de Acceso a la Información*, desde hace más de 15 años, orientada a la mejora de la gobernanza democrática, al promover, la transparencia y la implementación efectiva del derecho de acceso a la información.

La Fundación Konrad Adenauer (KAS, siglas en inglés), es una organización política alemana con orientación demócrata cristiana, que contribuye en 120 países para fomentar la democracia, la economía social de mercado y el Estado de derecho, mediante proyectos en conjunto con contrapartes locales e instituciones estatales, partidos políticos afines y organizaciones de la sociedad civil, que abordan temas de transparencia y buen gobierno. Su

fin es contribuir con un orden internacional que permita a cada país un desarrollo en libertad.

El centro de investigación-acción *The GovLab*, de la *New York University's Tandon School of Engineering*, fundado en el 2012, tiene como misión mejorar la vida de las personas cambiando la forma en la que se gobierna. Esto se logra mediante el aprovechamiento de los avances en la tecnología que permiten formas más abiertas, colaborativas, eficaces y legítimas para la toma de decisiones y la solución de problemas públicos, incentivando la disponibilidad y uso de datos y promoviendo un trabajo interdisciplinario y colaborativo, para abordar los problemas en todos los sectores, regiones y niveles de gobierno.

Transparencia Internacional (TI) fue fundada en 1993. Su acción se enmarca en el movimiento global contra la corrupción, promoviendo medidas contra crímenes corporativos y corrupción política en el ámbito internacional. La sede se encuentra en Berlín, Alemania, pero opera en más de 70 países, con más de 100 delegaciones (oficinas locales y organizaciones filiales) que luchan contra la corrupción en sus respectivos países, incluyendo a Costa Rica, bajo el título de Costa Rica Íntegra (en este caso opera a través de la participación voluntaria de sus miembros).

En el 2016 tuvo un presupuesto anual cercano a los 25 millones de euros y su principal fuente de financiación son agencias gubernamentales de diversos países, especialmente de Alemania y agencias multilaterales como la Comisión Europea, así como fundaciones y el sector privado (Transparency International, s. f.).

La relación entre la OGP y TI es muy significativa. Desde los inicios de la OGP, TI ha participado en su desarrollo y forma parte de los directores del Grupo de Trabajo Anticorrupción y sus filiales participan activamente en 25 países de la OGP, como Costa Rica. Considera que, para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible al 2030, los gobiernos deben comprometerse con acciones que reduzcan la corrupción y la desigualdad, cumplir con los compromisos de derechos humanos y garantizar unos servicios públicos más eficaces y responsables (Congreso de la República del Perú).

En el 2015, TI emitió la Declaración sobre la Sociedad de Gobierno Abierto, cuyas recomendaciones fueron acogidas en la cumbre de la OGP de ese año, señalando que un GA debe generar cambios reales en la vida de las personas y que, el hacer los gobiernos más

transparentes es solo un primer paso. Sin embargo, señala que es poco probable que el GA se logre implantar en los países con mayores niveles de corrupción. Además, asienta que, en la mitad de los capítulos nacionales de TI, los compromisos de los planes de acción nacionales no reflejan adecuadamente las recomendaciones de la sociedad civil, más bien los gobiernos los usan solo para aumentar su reputación, lo cual provoca frustración en los participantes de la sociedad civil.

Por lo anterior, le planteó a la OGP seis recomendaciones dirigidas a: fortalecer sanciones cuando los gobiernos no cumplan con sus compromisos, mejorar los mecanismos de denuncia, obtener más apoyo político a las Comisiones Nacionales de la OGP, asegurar que la participación ciudadana sea más efectiva y que los compromisos de los planes de acción realmente contribuyan a detener la corrupción y la impunidad (OGP, 2015).

El *World Economic Forum* (WEF, siglas en inglés) es un organismo privado sin fines de lucro creado en 1971, con sede en Ginebra, Suiza, por iniciativa de un grupo de empresarios europeos liderados por el Profesor Klaus Schwab de Alemania, inicialmente, para analizar estrategias con las cuales las empresas europeas enfrentarían los desafíos del mercado internacional.

En la actualidad, se ha convertido en uno de los principales centros de referencia internacional en el análisis del mejoramiento de la situación global, involucrando a líderes empresariales, políticos, intelectuales y sociales de todo el mundo, con la finalidad de influir en las agendas regionales y globales, a partir de consideración de que el crecimiento económico es la forma más efectiva de que la gente salga de la pobreza y mejore su calidad de vida. En sus planteamientos, la WEF considera que el principal determinante del crecimiento económico a largo plazo es la productividad y, para impulsarla, son factores claves la calidad de las instituciones y de las políticas públicas, la apertura y la inclusión. La WEF elabora, desde 1979, el Informe de Competitividad Global (IGC), que compara la competitividad de las naciones. Entre las conclusiones del informe del 2018, señala que, en 117 de las 140 economías evaluadas, la calidad de las instituciones es un lastre para la competitividad, especialmente en Latinoamérica en donde la confianza de los ciudadanos en la calidad de las instituciones y en sus gobiernos ha descendido.

El enfoque de la WEF ha sido reafirmado, a través de las Naciones Unidas en sus

Objetivos de desarrollo sostenible (ODS), que en la meta ocho exige *crecimiento económico inclusivo y sostenible* y crecimiento del 7 % para los países menos desarrollados. La *World Wide Web Foundation* (WWWF, siglas en inglés) es una entidad creada en 2008 por el desarrollador de la *World Wide Web* Sir Tim Berners-Lee, con el propósito de lograr la igualdad digital entre todas las personas del planeta, de manera que puedan acceder a Internet y utilizarla libre y plenamente, promoviéndola como un bien público y un derecho básico. Sus objetivos son que la humanidad se conecte mediante la tecnología que permita avanzar hacia una *Web* que sea libre y abierta, expandir su capacidad y solidez y extender sus beneficios, para que la red de redes sea accesible para todos y conectando a las comunidades más necesitadas.

Por lograr lo anterior, procura cambiar las políticas gubernamentales y empresariales, uniendo a líderes, gobiernos, organizaciones no gubernamentales, universidades y expertos, además, financiando proyectos de investigación, tecnología y desarrollo social alrededor del mundo. A partir de su creación, lidera los esfuerzos internacionales para desarrollar una serie de principios que guíen la apertura de datos gubernamentales. Esto desencadenó el inicio del movimiento de los datos abiertos en los gobiernos, con el fin de que rindan cuentas y ofrezcan a los ciudadanos nuevas formas de participar en sus comunidades.

Desde 2013, WWWF elabora el Barómetro de los Datos Abiertos (Open Data Barometer, s. f.) donde examina el desempeño de 30 gobiernos líderes, que han asumido compromisos específicos para promover los datos abiertos, ya sea mediante la adopción de la Carta de los Datos Abiertos por parte de la OGP (BID, s. f.) o como miembros del G20 mediante su adhesión a los Principios de los Datos Abiertos para la lucha contra la Corrupción del G20¹³. Resulta interesante mencionar que, en la última medición del 2018, el Barómetro señaló que:

Todavía no ven a ningún gobierno emprender los cambios organizativos y de infraestructuras necesarios para hacer de los datos abiertos una norma cotidiana de gobierno, por lo que, en este tema, el progreso hacia ese objetivo es lento, incluso

¹³ En 2014, el Grupo de trabajo contra la corrupción del G20 (ACWG) estableció los datos abiertos como uno de los temas clave en la promoción de la transparencia del sector público y área prioritaria de integridad. El desarrollo de los Principios de Datos Abiertos del G20 ha sido identificado como un primer paso para aprovechar los datos abiertos como una herramienta crucial para permitir una cultura de transparencia, responsabilidad y acceso a la información como esfuerzos para prevenir la corrupción (Turkey G20, 2015).

entre estos gobiernos líderes (World Wide Web Foundation, 2018, p. 3).

En síntesis, se puede considerar que las ONG globales, como las descritas, no solo han propiciado el surgimiento del GA como un movimiento mundial, sino que cumplen un papel importante en el entramado mundial. Estas agregan continuidad y sostenibilidad a los diferentes contenidos de la agenda de GA, a pesar de los cambios en los entornos políticos de las administraciones gubernamentales en los países líderes mundiales. Incluso algunas son importantes donantes de fondos para su funcionamiento y sostenibilidad a largo plazo, con lo que contribuyen significativamente con la propagación y vigor de ese propósito en los distintos estados nacionales en los que operan, de manera conjunta, con actores locales de la sociedad civil.

3.2.4. Organismos y agencias multilaterales

Por otra parte, se ha ido constituyendo una alianza estratégica entre la OGP y un grupo de organismos y agencias multilaterales de desarrollo (OMD) que operan en el ámbito mundial. Antes de la Cumbre de octubre de 2013 de OGP en Londres, los copresidentes de la OGP invitaron al grupo de instituciones multilaterales conformado por el Banco Mundial (BM), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a establecer una asociación, con el fin de coordinar más estrechamente los esfuerzos para respaldar reformas conducentes a mejorar la gobernanza pública con un Gobierno Abierto y responsable, en los países integrantes del movimiento.

El Comité Directivo de la OGP consideró que las alianzas con estos organismos multilaterales son fundamentales para ampliar los recursos que tienen a su alcance los países participantes. El objetivo es llevar a la práctica sus compromisos atinentes con un GA, mediante la movilización de nuevas inversiones y apoyo técnico que facilite reformas favorables a esa iniciativa, incluyendo a los 17 países de América Latina y el Caribe que se han adherido a la OGP.

El ministro de la Oficina del Gabinete del Reino Unido, Francis Maude, en la Cumbre de la OGP Londres señaló que “La transparencia es una idea cuya hora ha sonado [...] esas

instituciones consagrarán su peso y su influencia a la promoción de la buena gobernanza y la apertura” (BID, s. f.).

A continuación, se describen los papeles que, en ese sentido, desempeñan estos organismos:

El Banco Mundial (BM) surge de los acuerdos de Bretton Woods,¹⁴ para ayudar a financiar la reconstrucción de la infraestructura europea después de la Segunda Guerra Mundial. Con respecto a la agenda del BM, Perry y García (2017), plantean que sus opiniones sobre el desarrollo han evolucionado significativamente, a menudo influenciados por la investigación académica al respecto, así como por las opiniones de los formuladores estatales de políticas públicas. Mencionan que, en un inicio, en las décadas de 1950 y 1960, el BM partía de que la construcción de infraestructura pública adecuada era la clave para el desarrollo. Posteriormente, la creación de capital humano fue considerada otro factor clave del desarrollo, lo que llevó a la ampliación de la cartera de inversión a los sectores sociales.

En los años 1970, para el BM, la reducción de la pobreza se volvió un objetivo complementario al crecimiento. En la década de 1980, el BM adoptó una nueva visión, considerando que lo más importante para el desarrollo y para la eficacia de la ayuda financiera, eran las políticas promercado (apertura comercial, políticas macrofinancieras prudentes, reducción de las dimensiones del Estado y promoción de la inversión privada), asociadas con el *Consenso de Washington*. Por lo tanto, dirigió la cartera con préstamos en apoyo de políticas de programas de ajuste estructural y sectorial, hasta principios de los años 1990.

Desde mediados de esa década, el BM, junto con el BID, evolucionaron hacia una visión integral del desarrollo, en la cual otros factores adquirieron un rol importante. Una serie de informes analíticos empezó a subrayar la importancia de las instituciones para el crecimiento y el desarrollo y, como consecuencia, surgió una reevaluación de su visión acerca

¹⁴ Los acuerdos de Bretton Woods son las resoluciones de la conferencia monetaria y financiera de las Naciones Unidas, realizada en Bretton Woods (Nueva Hampshire, Estados Unidos), entre el 1 y el 22 de julio de 1944, donde se redefinió el nuevo orden mundial después de la Segunda Guerra Mundial, estableciéndose las reglas de libre cambio para las relaciones comerciales y financieras entre los países más industrializados del mundo, usando el dólar estadounidense como moneda de referencia internacional y, para ello, se decidió la creación del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

del papel del Estado. Con lo anterior se abrió una nueva cartera de préstamos relacionados con reformas institucionales y se elaboró un conjunto de mediciones de la calidad institucional (los Indicadores Mundiales de Gobernabilidad) que se han convertido en marcos de referencia.

Por lo anterior, el BM orientó la discusión hacia los Estados institucionalmente fuertes y competentes frente a los Estados frágiles y fallidos. Emergió una visión más equilibrada de la importancia de estos asuntos y de la complejidad de las asociaciones público-privadas y de la necesidad de enfocar la entrega de servicios básicos como educación y salud, desde la perspectiva de los derechos ciudadanos y no solo desde el punto de vista de la *política social* tradicional.

Desde mediados de la primera década del 2000, el BM se enfoca en los temas de gobernanza pública, en la cual la participación conjunta de actores sociales, empresariales y estatales es fundamental para el desarrollo con base en los derechos humanos. Por esta razón, la alianza con la OGP, según Sanjay Pradhan, vicepresidente de Cambio, Conocimientos y Aprendizaje del Banco Mundial, representa:

Una plataforma innovadora para abordar problemas clave de la gobernanza, los principios de transparencia, responsabilidad, participación y colaboración son elementos esenciales para que el Grupo del Banco Mundial cumpla su misión de poner término a la pobreza y fomente la prosperidad compartida (BID, 2013, s. p.).

Con el fin de lograr esos cometidos, el BM facilita intercambios de conocimientos entre países participantes, para que puedan adoptarse más rápidamente las experiencias con prácticas de gobierno que han tenido buenos resultados. Por lo tanto, apoya a más de quince países de distintas regiones que son miembros de la OGP, así como a otros que aspiran a unirse a la alianza, con asistencia técnica y financiera para la preparación y puesta en práctica de planes nacionales de acción relacionados con la temática.

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), fue creado en 1968 por la Asamblea General de ONU, para contribuir con la mejora de la calidad de vida de las 178 naciones afiliadas. Promueve que los países fortalezcan la gobernabilidad en un contexto democrático, enfrentando el desafío de elaborar instituciones y procesos que respondan, de mejor manera, a las necesidades de toda la ciudadanía, sin exclusión.

Para alcanzar esa finalidad, el PNUD conecta los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios que los pueblos requieren, con el fin de lograr ese propósito, en el marco del principio orientador de que “el desarrollo es un proceso de ampliación de la capacidad de elección de las personas y no simplemente una cuestión de ingresos nacionales” (PNUD, s. f., s. p.). Desde 1990, El PNUD publica el Informe sobre Desarrollo Humano o Índice de Desarrollo Humano (IDH) y desde el 2015,¹⁵ es responsable de poner en marcha un nuevo paradigma de desarrollo con base en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) que orientan las prioridades generales bajo la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Estas presentan una visión holística de ese fenómeno, al integrar los tres grandes pilares: el económico, el social y el medioambiental.

Entre las soluciones principales se estableció el logro de la Gobernanza para sociedades pacíficas, justas e inclusivas. El Objetivo 16 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible sobre *paz, justicia e instituciones sólidas*, en las metas 3, 5, 6, 7, 10, procura la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, mediante la configuración de un nuevo marco de gobernanza pública y una renovada arquitectura estatal, con instituciones eficaces, responsables e inclusivas, en todos los niveles de gobierno.

Para esto, es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa. Esto implica una mayor interacción entre Estado y la sociedad basada en la confianza, a través de gobiernos transparentes que rindan cuentas y que promuevan espacios de participación ciudadana efectiva, para que colaboren, de manera regular y significativa (PNUD, s. f.). Con ese fin, el PNUD fomenta las asociaciones y modos de participación, la responsabilidad y la eficacia en todos los niveles de gobierno, lo que colabora con el fortalecimiento de los sistemas electorales y legislativos, el acceso a la justicia y la administración pública y una mayor capacidad para prestar los servicios básicos a quienes más los necesitan. Helen Clark, administradora del PNUD, considera que:

El Gobierno Abierto es un componente esencial de nuestro trabajo en el campo de la gobernanza inclusiva. Apoyamos el concepto de que los ciudadanos tengan voz en las

¹⁵ El 25 de setiembre 2015, mediante resolución A/RES/70/1, los 193 Estados miembros de las Naciones Unidas aprobaron la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible que reemplazan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). La Agenda plantea 17 Objetivos con 169 metas de carácter integrado e indivisible que abarcan las esferas económica, social y ambiental, como resultados de más de dos años de consultas públicas, interacción con la sociedad civil y negociaciones entre los países (Noticias ONU, 2015).

decisiones que afectan sus vidas y ayudamos a que los gobiernos refuercen la transparencia y la rendición de cuentas (BID, 2013, s. p.).

Es por esto que en el 2012 el PNUD gastó \$1.100 millones en gobernanza democrática en 130 países y, entre los objetivos estratégicos, está el apoyar el cumplimiento de los compromisos de la OGP en numerosos países. Con esto se cumple una función clave de ayuda a la ampliación del proceso de consulta acerca de los planes nacionales de acción de GA.

La OCDE fue establecida en 1961 para promover políticas que mejoren el bienestar económico y social en el mundo y desde el 2013 es socio estratégico de la OGP. Tiene su origen en la Organización Europea de Cooperación Económica (OECE), creada para ejecutar el Plan Marshall que, tras la devastación de la Segunda Guerra Mundial, financió la reconstrucción del continente europeo. En 1961, ingresaron EE. UU.¹⁶ y Canadá, con lo cual se le dio la denominación actual, posteriormente, en 1964 se incluyó a Japón como país miembro, actualmente cuenta con 34 países miembros¹⁷ y sus economías representan cerca de un 70 % del Producto Interno Bruto mundial.

A partir de esa fecha, en el ámbito global, sus agendas se han alineado en cuanto a procurar la implementación de reformas de GA en los países, que permitan responder a las demandas de transparencia por parte de los ciudadanos y las empresas. Además, se encarga de modernizar las administraciones públicas nacionales para mejorar los servicios, fomentar el desarrollo socioeconómico sostenible y acceder a buenas prácticas internacionales en materia de gobernanza pública.

La OCDE suministra asistencia técnica focalizada a los países que aspiran a incorporarse a la OGP, ayudándoles a llevar a cabo las reformas que les permitan cumplir con los criterios de admisibilidad de la OGP. Además, apoya a los países miembros, para que perfeccionen sus planes de acción y amplíen los resultados de sus políticas de GA.

¹⁶ EE. UU. financia el 25% del presupuesto de la OCDE (Semanao Universidad, 2013)

¹⁷ Actualmente integran la OCDE 25 países europeos, más Estados Unidos, Canadá, México, Chile, Australia, Corea del Sur y Nueva Zelanda. Otras economías emergentes como India, China, Brasil y Rusia, se mantienen fuera de la organización, aunque realizan trabajos conjuntos e integran diversos comités (Semanao Universidad, 2013)

A partir de la consideración de que la reforma de la administración pública hacia el GA es una tarea desafiante para los gobiernos nacionales, la OCDE les ofrece su apoyo mediante el acceso a instrumentos y normas de política internacional; el análisis de políticas a la medida y recomendaciones; el diálogo político e intercambio de conocimientos entre pares y el desarrollo de capacidades y asistencia a la implementación.

Lo anterior es concordante con la misión de este organismo, que consiste en promover políticas que mejoren el bienestar económico y social de las personas, proporcionando un foro para que los gobiernos compartan experiencias y trabajen juntos, analicen y comparen datos para predecir tendencias futuras, estableciendo normas internacionales sobre políticas y recomendado mejores políticas, en conjunto con empresas, sindicatos y sociedad civil (OCDE, s. f.).

En ese sentido, apoya la implementación de políticas de GA y las intenciones de los países de unirse a la OGP, al proponer asesoramiento y formación sobre políticas en materia de coordinación de la acción integral de gobierno, participación ciudadana y acceso a la información, integridad y lucha contra la corrupción, presupuesto transparente y uso del gobierno electrónico y los datos abiertos.

Por su naturaleza, como foro de políticas globales, la OCDE se ha dedicado a identificar, evaluar, validar y consolidar las mejores prácticas y ha desarrollado una serie de principios y estándares para orientar la implementación de reformas de gobernanza pública, así como la evaluación periódica de su implementación y su evolución de acuerdo con el contexto y la práctica.

Por esto, en 2017 el Comité de Gobernanza Pública elaboró una serie de recomendaciones en materia de GA, que se muestran en el cuadro 6, las cuales la OGP adoptó como marco para que los adherentes desarrollen, adopten e implementen estrategias e iniciativas en esa dirección.

A partir de lo anterior, la OCDE, mediante las funciones del Comité de la Gobernanza Pública, analiza los esfuerzos de los países para promover un GA en el ámbito central y en todos los niveles de gobierno. Asimismo, elabora recomendaciones de políticas para cumplir con los criterios de elegibilidad a la OGP; apoya el desarrollo de planes de acción;

proporciona asistencia en la implementación y evalúa los resultados de la ejecución de políticas de GA.

En América Latina, desde 2013, la OCDE ha apoyado los esfuerzos de Colombia, Costa Rica, Perú y Brasil en materia de reformas de GA.

Eso significa que, a partir de esa fecha, las agendas de incorporación y desarrollo de GA en Costa Rica y la de incorporación a la OCDE, se complementan y se refuerzan mutuamente. Por lo tanto, fue interés en esta investigación, comprender la relación entre ambos entes, en vista de las presunciones descritas en la introducción de este capítulo, que pretenden aproximar una explicación sobre la incorporación del GA en Costa Rica, en función del proceso de incorporación del país a ese organismo.

A modo de resumen de este apartado sobre papel de los organismos multilaterales de desarrollo (OMD), es evidente que estos han influenciado significativamente las políticas socioeconómicas de los gobiernos latinoamericanos, particularmente durante la crisis de la deuda de América Latina en la década de 1980, relacionado con el denominado *Consenso de Washington*.

Debido a esto, Perry y García (2017) afirman que, en la actualidad, se tienen relatos estereotipados acerca de su papel. Son percibidos por una parte de la sociedad como entidades que han impuesto sus visiones *neoliberales* en la región, a favor de los intereses de los EE. UU., Europa Occidental y de las grandes corporaciones multinacionales, contribuyendo más bien a la persistencia de la pobreza y la desigualdad.

Por otro lado, también han sido percibidos como aliados en la búsqueda de reformas modernizadoras y de políticas razonables que ayudan a conducir los procesos de desarrollo socioeconómico y, a la vez, limitan los poderosos *lobbies* internos característicos de las culturas políticas clientelistas de los países latinoamericanos.

Sin embargo, Perry y García (2017) señalan que las ideas, tendencias, paradigmas y políticas de los OMD en temas de desarrollo, han evolucionado, a través del tiempo, conforme se han llevado a la práctica en las distintas regiones y países con resultados diversos.

Cuadro 6. OCDE. Marcos e instrumentos en áreas relevantes para las reformas de Gobierno Abierto

Áreas	Marcos e instrumentos
Gobernanza Pública	Revisiones de Gobernanza Pública Red de Centros de Gobierno Marco para promover <i>Hacer realidad la reforma</i> Proyecto de Gobierno Abierto de la OCDE
Acceso a la información y datos abiertos	Marco para evaluar políticas de Gobierno Abierto Principios rectores sobre la formulación de políticas abiertas e inclusivas Marco para evaluar iniciativas de datos abiertos
Compromiso Público	Manual de Información sobre Consulta Pública. Participación en la formulación de políticas. Guía para involucrar a las partes interesadas en el proceso de elaboración de normas
Integridad	Principios para la Transparencia e Integridad en el Cabildo Principios para mejorar la integridad en la contratación pública Pautas para la gestión de conflictos de intereses en el servicio público Principios para la gestión de la ética en el servicio público
Uso de tecnologías de información y comunicación (TIC) en el Sector Público	Marco para evaluar el uso de las TIC por parte del sector público para la apertura, la integridad y la transparencia. Información del Sector Público
Transparencia Fiscal	Buenas Prácticas en transparencia presupuestaria

Fuente: www.oecd.org/mena/governance/OGP-BROCHURE.pdf

Por lo tanto, su grado de influencia se puede describir como cambiante y con influencias mutuas, ejercidas entre los puntos de vista de los OMD, de la academia y de las autoridades regionales y nacionales.

3.3. Actores clave del entorno latinoamericano

En Latinoamérica varios actores gubernamentales, organismos regionales y ONG, han jugado un papel significativo en la promoción del GA en los países de este ámbito regional, de los cuales, México y Brasil fueron miembros fundadores y han sido anfitriones de cumbres mundiales, mientras que otros 15 se han adherido a la OGP, a partir del 2012, entre esos Costa Rica. Algunos han asumido un papel protagónico en la difusión de sus propias experiencias al respecto, por ejemplo, México ha sido impulsor de las buenas prácticas en materia de los datos abiertos fomentando una plataforma de cooperación e intercambio y Argentina, mediante el Ministerio de Modernización. Además, colabora con los programas de capacitación de la OEA, a partir de su enfoque del GA como uno de los ejes del Plan de Modernización del Estado y Chile, que apoya con el fomento de jurisprudencia en materia del derecho de acceso a la información pública.

La dinámica de este entorno ha sido clave para el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica, mayormente en términos de asistencia y colaboración técnica a los funcionarios y las funcionarias responsables del centro de gobierno, para propiciar marcos institucionales, jurídicos y organizativos, que sustenten la implementación de la iniciativa de GA en el país. Además, han suministrado apoyo logístico y financiero a organizaciones de la sociedad civil nacionales, que han participado activamente en este proceso, principalmente para actividades de formación y difusión social, así como acciones específicas relacionadas con la participación ciudadana en la solución de problemas concretos de las comunidades, mediante proyectos piloto o de carácter demostrativo.

3.3.1. Organismos y agencias multilaterales regionales

En este apartado se analiza otro grupo de actores en el ámbito latinoamericano, que han tenido influencia en la promoción y desarrollo del GA en la región y, de manera particular, en su adopción e implementación en Costa Rica.

La Organización de los Estados Americanos (OEA), de manera individual y, regularmente junto con el BID, trabaja en la difusión y capacitación en materia de GA entre los Estados miembros¹⁸.

este objetivo, que hoy en día ocupa un lugar destacado en la Agenda política de los Estados miembros de la Organización, se funda en la convicción de que la promoción de estos valores es piedra angular para la gobernabilidad democrática, en cuanto contribuye a mejorar la relación entre el Estado y los ciudadanos, y es, además, un medio para combatir la corrupción e incrementar la rendición de cuentas por parte de los servidores públicos (OEA, 2015, p. 15).

Este propósito se ha manifestado en diversas resoluciones de la Asamblea General de la OEA en los últimos diez años y, con mayor énfasis, con el mandato para la acción adoptado en la Séptima Cumbre de las Américas (2015) de “promover el Gobierno Abierto y el acceso a la información como herramientas claves para lograr mayor transparencia, mejor gestión gubernamental, participación ciudadana e inclusión social, y apoyar las iniciativas en curso en ese ámbito” (OEA, 2015, p. 15).

La Secretaría General de la OEA ejerce sus funciones mediante siete secretarías¹⁹ entre esas la Secretaría de Fortalecimiento de la Democracia (SFD), cuyo fin es promover una agenda que coincida con la expansión progresiva de los derechos y libertades de los habitantes. Lo anterior colabora con el fortalecimiento de los procesos políticos que sustenten la democracia representativa y la consolidación del Estado de derecho, mediante el acompañamiento técnico en iniciativas de buen Gobierno, mejoramiento de la institucionalidad gubernamental y la innovación en la gestión pública (OAS, s. f.).

Específicamente, el Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE) fomenta acciones que contribuyan con una gestión pública más efectiva, transparente y participativa, para el ejercicio efectivo de la democracia. Entre las áreas de trabajo de la DGPE, la de Transparencia e Integridad en la Administración Pública, se gestiona la integración de esfuerzos para fomentar estos principios en la administración pública de los países de la

¹⁸ En la actualidad, 18 Estados miembros de la OEA participan en la OGP, según el siguiente orden: 2011: Brasil, México, EE. UU. (miembros fundadores), 2013: Costa Rica, Argentina, Panamá (“tercera cohorte”), 2014: Trinidad & Tobago, 2016: Jamaica, 2012: Canadá, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay, Honduras (“segunda cohorte”) (OAS, s. f.).

¹⁹ Según reorganización efectuada en el 2015. Resolución AG/RES. 2876, XLV-O/15

región (OAS, s. f.).

En este ámbito, la OEA cuenta con una Escuela de Gobierno que brinda formación a funcionarios, líderes políticos, sociales y comunitarios que trabajan con el gobierno y en la sociedad civil, orientada a fortalecer las prácticas de transparencia institucional, participación ciudadana y la rendición de cuentas ante la ciudadanía. Todo esto mediante ofertas de capacitación, por ejemplo, en temas como El Gobierno en la Era de las Redes Sociales, Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas e Introducción a los Datos Abiertos (OAS, s. f.).

Resulta de interés evidenciar el apoyo de gobiernos de la región y extra regionales y de organizaciones no gubernamentales internacionales a la OEA, para promover el GA en Latinoamérica. Un ejemplo significativo de lo anterior ha sido apoyo financiero a programas como el *Fellowship* OEA de Gobierno Abierto en las Américas. Este es un programa de desarrollo de capital humano enfocado en promover el liderazgo en temas de transparencia y participación ciudadana, mediante el desarrollo sistemático de capacidades y los intercambios regionales de experiencias para la próxima generación de líderes del Gobierno Abierto en las Américas. El propósito es crear comunidades de práctica y una red de agentes de cambio.

Se han llevado a cabo tres ediciones de ese programa entre 2015 y 2017 con la participación de jóvenes líderes de la administración pública, representantes de movimientos sociales, líderes comunitarios y periodistas, quienes han sido “llamados a colaborar para construir la democracia del futuro con base en un gobierno transparente, efectivo, colaborativo y participativo, es decir, un Gobierno Abierto” (OEA, 2017, p. 10). Para eso, ha recibido el apoyo de gobiernos y ONG globales, que en conjunto donaron cerca de \$620.000 a actividades específicas y al establecimiento de un fondo de capital semilla por \$118.000 para proyectos de los *fellows* participantes.

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) es una organización financiera internacional creada en 1959²⁰ con el propósito de financiar proyectos viables de desarrollo

²⁰ El BID tiene su sede en la ciudad de Washington D.C. y cuenta en el 2016 con un capital ordinario de 105.000 millones de US dólares. Los países miembros son 48 que se clasifican en 22 miembros no

económico, social e institucional y promover la integración comercial regional en el Área de América Latina y el Caribe. Esto con el objetivo de reducir la pobreza y fomentar un crecimiento sostenible y duradero (BID, s. f.). El BID, en conjunto con el BM, la OCDE y el PNUD, conforman el grupo de organismos multilaterales que en la Cumbre de la OGP en Londres 2013, prometieron su respaldo a los países miembros de la OGP. Lo anterior con el fin de promover el Gobierno Abierto e incrementar la responsabilidad, en vista de que, según las palabras del presidente del BID, Luis Alberto Moreno:

La Alianza para el Gobierno Abierto es una iniciativa clave impulsada por muchos países de América Latina y el Caribe. Quince países de la región se han adherido voluntariamente a la OGP [...] El BID comparte y avala este criterio de la OGP para mejorar la buena gobernanza (BID, 2013, s. p.).

Por esta razón, el BID brinda su apoyo a los países de América Latina y el Caribe para que cumplan los compromisos asumidos en sus planes de acción de GA. Por ejemplo, en el 2013 financió proyectos relacionados con ese propósito en varios países latinoamericanos, como Chile, Colombia, El Salvador, México y Perú, por un monto cercano a los \$9 millones. Además, diseñó un mecanismo regional y una red de diálogo sobre el GA, con el fin de ofrecer asistencia técnica focalizada, generar conocimientos y facilitar el diálogo sobre políticas para sus 26 países miembros prestatarios.

Desde la perspectiva del BID, el tema de GA se aborda como parte de la reforma y modernización del Estado, a través de la acción del Departamento de Instituciones para el Desarrollo (IFD, siglas en inglés) y, de manera particular, con las acciones de la División de Capacidad Institucional del Estado. Esta última, entre otras tareas, conceptualiza y brinda soporte técnico a los países signatarios en cuanto a la ejecución de proyectos sobre la gobernanza, fortalecimiento y reforma del sector público, promoviendo gobiernos efectivos, eficientes y abiertos para los ciudadanos (BID, s. f.).

A partir del planteamiento de que la corrupción o su percepción, afecta negativamente las evaluaciones del riesgo soberano de los países e, indirectamente, puede aumentar el costo de su endeudamiento, mediante el Fondo de Fortalecimiento de la Capacidad Institucional

prestatarios (países de mayor desarrollo económico que no reciben financiamiento, pero pueden suministrar bienes y servicios a los proyectos financiados por el Banco) y 26 miembros prestatarios (países de la Región que pueden recibir financiamiento).

(ICSF), elabora documentación e indicadores regionales de transparencia y corrupción y realiza actividades con la finalidad de los gobiernos de la región puedan entender, interpretar y utilizar esos datos, para mejorar la capacidad de los gobiernos de la región. Además, el BID promueve el fortalecimiento técnico-estratégico de los centros de gobierno, para que apoyen directamente al liderazgo político en planificar, coordinar, monitorear y comunicar las prioridades clave del Gobierno de manera coherente, a partir de la idea de que el mayor desafío actual de los gobiernos de la región latinoamericana es cumplir con los ciudadanos, asegurando que sus políticas puedan implementarse efectivamente para producir los resultados deseados (BID, s. f.).

La Corporación Andina de Fomento (CAF) es un banco de desarrollo constituido en 1970, con sede en Caracas, Venezuela, conformado por 19 países, 17 de América Latina y el Caribe, España y Portugal y 13 bancos privados de la región, con el fin de promover un modelo de desarrollo sostenible, mediante operaciones de crédito, recursos no reembolsables y apoyo en la estructuración técnica y financiera de proyectos de los sectores público y privado de América Latina (CAF, s. f.). Además, promueve el fortalecimiento de la gobernabilidad y de la capacidad de gestión del sector público, para mejorar la eficacia en la oferta de servicios y la efectiva implementación de políticas públicas.

Como parte de su agenda para el fortalecimiento institucional de gobiernos y de la ciudadanía, impulsa una agenda de política pública enfocada en la capacitación de funcionarios y en la participación ciudadana, la descentralización y los gobiernos locales, la transformación digital del Estado, el acceso a la información pública, la transparencia y el Gobierno Abierto. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) establecida en 1948, es una de las cinco comisiones regionales de las Naciones Unidas²¹ con la finalidad de contribuir al desarrollo económico de América Latina; coordinar las acciones encaminadas a su promoción y reforzar las relaciones económicas de los países entre sí y con las demás naciones del mundo. Posteriormente, su labor se amplió a los países del Caribe y se incorporó el objetivo de promover el desarrollo social.

²¹ Resolución 106 (VI) del Consejo Económico y Social de la ONU, del 25 de febrero de 1948. En su resolución 1984/67, del 27 de julio de 1984, el Consejo decidió que la Comisión pasara a llamarse Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Su sede está en Santiago de Chile.

Se pueden identificar cinco etapas en sus teorías y visiones sobre el desarrollo regional, que sustentaron sus análisis y recomendaciones de política. En sus orígenes y en los años cincuenta, enfatizó la industrialización por sustitución de importaciones; en las sesenta reformas para desobstruir la industrialización; en los setenta la reorientación de los estilos de desarrollo hacia la homogeneización social y hacia la diversificación proexportadora; en los ochenta la superación del problema del endeudamiento externo mediante el *ajuste con crecimiento*; en los años noventa la transformación productiva con equidad. En la actualidad, las áreas de trabajo de la CEPAL están relacionadas estrechamente con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, y especialmente con el objetivo 16, sobre buen gobierno.

El Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES) es la entidad del sistema de CEPAL responsable de la investigación, cooperación técnica y formación en planificación, economía y gestión del sector público. Contribuye a los esfuerzos nacionales y subnacionales orientados al mejoramiento de la calidad de las políticas públicas, planes, estrategias y el fortalecimiento de capacidades institucionales, que les permita mejorar los niveles eficiencia y eficacia en la prestación de los servicios públicos. Desde el 2013 ha incorporado las disciplinas del Gobierno/Estado Abierto, Gobierno Digital/Electrónico y datos abiertos, con la finalidad de aumentar los niveles de transparencia y participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, temas sobre los cuales ha construido un amplio acervo bibliográfico: biblioguias.cepal.org, que es referente regional en la materia.

Un ejemplo de lo anterior, ha sido la iniciativa de cooperación técnica para formular e implantar una política de Gobierno Abierto en el Poder Judicial de Costa Rica, mediante un proceso de sensibilización y talleres para contribuir al desarrollo de capacidades institucionales en materia de probidad, transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, se convirtió en la primera experiencia de Justicia Abierta en la región (Cepal, s. f.). Como resultado de la cooperación entre la Cepal, a través del Ilpes, con el BID, el CLAD-EIAPP y la OEA-DGP, se desarrolla el proyecto de Gobierno Abierto en cual cada dos años se imparten cursos virtuales y presenciales sobre este tema.

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) es un organismo público intergubernamental (organización internacional), constituido en 1972 por

recomendación de la Asamblea General de las Naciones Unidas²² y bajo la iniciativa de los gobiernos de México, Perú y Venezuela, para promover la reforma del Estado y la modernización de la Administración Pública en la Región Latinoamericana, a partir del supuesto de que la modernización de las administraciones públicas es un factor estratégico en el proceso de desarrollo económico y social (CLAD, s. f.). Con esa finalidad, organiza reuniones internacionales especializadas, publica obra y presta servicios de documentación e información, asimismo, realiza estudios, investigaciones y actividades de cooperación técnica.

La agenda del CLAD está subordinada a los acuerdos de las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno. En la *Declaración de Santa Cruz de la Sierra*, Bolivia, del 15 de noviembre de 2003, al concluir la XIII Cumbre, los 21 países reunidos firmaron la Resolución 11, en la que reiteraron su compromiso con lograr administraciones públicas más eficaces y transparentes y, en promover los mecanismos adecuados para una mayor participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones. En la Cumbre de Portugal, en el 2009, se firmó la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana y en la de Panamá, 2013, la Carta Iberoamericana de Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

En la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado y en la XXV Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, celebradas en Bogotá, Colombia. En el 2016, se aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (CIGA), con el fin de promover gobiernos transparentes, abiertos y cercanos a la ciudadanía en la región. La CIGA plantea una propuesta conceptual y práctica sobre los pilares y principios del Gobierno Abierto, congruente con las características del contexto iberoamericano, que facilita armonizar las políticas y estrategias nacionales. Además, sirve de guía para incluir el Gobierno Abierto en las agendas de transformación y modernización del Estado y la Administración Pública de los 21 países miembros del CLAD, como Costa Rica.

En ese sentido, la CIGA elabora criterios y principios orientadores para generar

²² Resolución 2802 - XXVI.

políticas públicas que contengan los pilares de transparencia, participación y colaboración, pero incluye otros aspectos de la relación Estado-sociedad, que enfatizan la corresponsabilidad de los actores en el desarrollo sostenible de los países, como la rendición de cuentas, la calidad de los servicios públicos y la innovación ciudadana.

3.3.2. Organizaciones no gubernamentales regionales

En este apartado se analiza otro grupo de actores en el ámbito latinoamericano, que también han tenido importante influencia en la promoción y desarrollo del GA en la región y, de manera particular, en Costa Rica. La Alianza Regional por la Libre Expresión e Información es una red de ONG independiente que se constituyó en 2009 como un programa regional en el marco de las actividades de *Trust for the Americas* (OEA), su fin es fortalecer la capacidad de sus organizaciones miembros para fomentar mejores prácticas y legislaciones de acceso a la información y libertad de expresión en sus países y la región.

Para esto, facilita la presencia y participación de las organizaciones miembros en los escenarios regionales e internacionales y propicia la cooperación y el intercambio de experiencias y conocimiento entre las organizaciones miembros, con el fin de fortalecer su liderazgo local o regional en materia de libertad de expresión y acceso a la información. El Instituto de Prensa y Libertad de Expresión de Costa Rica (ILPEX) es una organización miembro de esta red, que es pionera en el proceso de adopción del GA en el país.

La Corporación Latinobarómetro es una ONG independiente²³ con sede en Santiago de Chile, encargada, desde 1995, de la producción y publicación del estudio de opinión en 18 países de América Latina, sobre actitudes, valores y comportamientos acerca del desarrollo de la democracia, la economía y la sociedad, mediante indicadores que agrupan la percepción de aproximadamente 20000 entrevistados, es decir, es un instrumento de consulta de diversos actores sociales y gubernamentales, regionales e internacionales.

El Latinobarómetro analiza la democracia, con varios indicadores. Uno de esos mide

²³ Contó con el apoyo inicial de la Unión Europea, actualmente tiene financiamiento múltiple con la participación del BID, PNUD, OEA, AECI (Agencia Española de Cooperación Internacional), SIDA (*Swedish International Development Cooperation Agency*), CIDA (*Canadian International Development Agency*), CAF (Corporación Andina de Fomento), *United States Office of Research*, IDEA Internacional, *UK Data Archive*.

el apoyo de las personas al régimen democrático o el favorecimiento al autoritarismo o la indiferencia con el tipo de régimen. Al respecto, el Informe Latinobarómetro 2018 muestra que, en promedio regional, el apoyo a la democracia declinó, de manera paulatina, del 58 % en el 2010, al 48 % en el 2018.

En el caso de Costa Rica, pasó del 80 % en 1996, al 63 % en el 2018. A la vez, en el promedio latinoamericano, aumentó sistemáticamente la proporción de la ciudadanía que se declara indiferente al tipo de régimen, alejándose de la política, la democracia y sus instituciones, del 16 % en 2010 al 28 % en 2018. Costa Rica es uno de los países menos indiferentes al tipo de régimen, con un porcentaje del 18 %. Según el análisis del son los votos de estos indiferentes, con rasgos de volatilidad electoral, sin lealtad ideológica ni partidaria, los que producen los cambios políticos en los países de la región (Latinobarómetro, 2018).

En cuanto a la consideración de los entrevistados con respecto a si en sus países hay plena democracia, el promedio regional es de tan solo un 5 %, mientras que, en Costa Rica, la opinión al respecto es de un 96 %. Por otra parte, también se mide la insatisfacción con el desempeño o efectividad de la forma democrática de gobierno, la cual, en el promedio regional, pasó del 51 % al 71 %, mientras que en Costa Rica el promedio de insatisfacción es del 55 % en el 2018 (Latinobarómetro, 2018).

Otro aspecto que el Latinobarómetro estudia es el fenómeno de la corrupción, que necesita sistemáticamente uno de los primeros 4 lugares de las principales problemáticas mencionadas en las diferentes mediciones realizadas. Para el 2018, la percepción del 65 % de los encuestados es que la corrupción aumentó, mientras que, en el caso de Costa Rica, la opinión de las personas consultadas tuvo un porcentaje mayor al promedio regional, ya que fue del 69 %.

La Fundación AVINA es una ONG latinoamericana creada en 1994 por el empresario suizo Stephan Schmidheiny, que genera y apoya proyectos y programas orientados al desarrollo sostenible, vinculando empresas, sociedad civil, academia e instituciones gubernamentales en agendas de acción compartidas. A través de herramientas como *Tecnología para el Cambio Social* o la *Alianza Latinoamericana para la Tecnología Cívica*, AVINA contribuye en proyectos de Gobierno Abierto y datos abiertos, desarrollo de

tecnología con fines cívicos y uso de las TIC como instrumentos de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

La Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA) es el nodo regional para América Latina de la *Open Data for Development* (OD4D), que es una red global de la comunidad de datos abiertos, auspiciada por el Banco Mundial, la WWF, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio y Desarrollo y el Centro de Investigaciones para Desarrollo de Canadá (*International Development Research Centre-IDRC*). ILDA lleva a cabo como un proyecto para fomentar la investigación, el uso y la apropiación de los datos abiertos en América Latina, mediante tres agencias ejecutoras: la CEPAL, AVINA y OEA, que apoyan al desarrollo de Políticas de Datos abiertos; la sensibilización y formación de los servidores públicos sobre Gobierno Abierto y Datos Abiertos, asimismo, hacen estudios y fomentan el uso y apropiación de los datos abiertos por diversos actores sociales.

Este proyecto se fundó en la primera Conferencia Regional de Datos Abiertos (Condatos) en Montevideo, Uruguay en 2013, a partir de una visión latinoamericana que busca entender y promover las políticas y uso de datos abiertos para favorecer el desarrollo inclusivo, investigar y colaborar con las comunidades regionales de datos abiertos y tecnologías cívicas, por lo cual promueve investigación básica y aplicada sobre políticas y usos de datos abiertos y apoya a gobiernos y sociedad civil en proyectos vinculados con este campo.

ILDA colabora, desde el 2014, con el Informe Global Barómetro de Datos Abiertos a cargo de la WWF, sobre el cumplimiento de los principios de la Carta de Datos Abiertos,²⁴ realizando el estudio en 11 países latinoamericanos, con el objetivo apoyar la formulación e implementación de políticas públicas al respecto, desde un enfoque regional. En este rubro, Costa Rica ocupa el lugar 71 en el *ranking* mundial de 115 naciones.

²⁴ En julio 2013, los líderes de los países del G8 firmaron el *Open Data Charter*, que desarrollo cinco principios fundamentales de la apertura de datos estatales, los cuales fueron acogidos por la OGP y sus países miembros (*Open Data Charter*, s. f.).

3.4. Consideraciones acerca de los actores clave internacionales y regionales

Con base en la descripción de actores clave del GA, tanto en el ámbito internacional como en el latinoamericano, descritos en los contenidos anteriores, se puede colegir que, posterior al lanzamiento de la OGP y alrededor de esta figura y de los principios que la sustentan, se han llegado a complementar las agendas previas de diversos actores clave, globales y regionales, relacionadas con tendencias globales. Estas se pueden desglosar en:

- i. Un enfoque de desarrollo socioeconómico con base en los derechos humanos y en la promoción del activo cívico.
- ii. El fortalecimiento de la democracia liberal como forma de gobierno, mediante el ejercicio efectivo de la libertad de prensa y el derecho al acceso a la información pública.
- iii. Los esfuerzos para contrarrestar la corrupción, a través de la apertura de los datos y de la información administrada por las instancias del aparato público y una eficaz rendición de cuentas de los actos gubernamentales.
- iv. El advenimiento de la sociedad de la información y el conocimiento (Sociedad Red), basada en el avance de las TIC, para potenciar el uso social y creativo de la información pública.
- v. La evolución de las formas de gobernanza en democracias liberales, en un contexto de globalización socioeconómica y cultural.

La complementación resultante de las agendas particulares de los diversos actores, ha posibilitado conformar un verdadero ecosistema internacional de GA, convirtiéndolo en una fuerza impulsora que influye significativamente en los países del globo. Particularmente en aquellos regidos bajo democracias liberales, hacia la adopción y desarrollo del GA como una nueva forma de gobernanza, plural, abierta y participativa.

Se utiliza la metáfora de ecosistema, entendido como el conjunto de complejas interacciones entre los organismos que conforman comunidades bióticas, en virtud de que se ha generalizado el uso de este término por parte de formuladores de políticas, académicos y expertos en tecnología, para describir los sistemas sociales interdependientes de actores,

organizaciones, infraestructuras materiales y los recursos simbólicos, que comparten una agenda común. Esto con el propósito de identificar los actores que han desarrollado, conceptual y empíricamente, el GA en el ámbito internacional.

Ese ecosistema está conformado por entidades como la OGP, el BM, el PNUD, la CEPAL-ILPES y el CLAD que han desarrollado paulatinamente marcos teóricos y conceptuales, a partir de un acervo de investigaciones y evaluaciones, en sus ámbitos de acción. Con esto se logra articular un planteamiento que explica las relaciones causales y los efectos de la noción de GA y, además, modelar propuestas de principios, valores y estrategias como marcos generales, con el fin de que propiciar el desarrollo empírico de la iniciativa de GA en los contextos particulares de cada región y país. Esto posibilita que los actores locales puedan justificar, a partir del estado del arte del conocimiento, propuestas políticas de reforma institucional a lo interno de los Estados-nación basadas en esa noción.

Asimismo, actores como la ONU, la OEA, el BID, el BM, agencias de cooperación de gobiernos clave se caracterizan por promover financieramente acciones concretas o buenas prácticas de GA en los gobiernos. Particularmente, el papel de las ONG ha sido fundamental para darle continuidad a esos esfuerzos, ante los cambios de liderazgo en los OMD y en los Gobiernos patrocinadores²⁵.

La sinergia lograda por el ecosistema de GA, en torno a esa agenda en común, ha posibilitado, tanto la articulación horizontal como la articulación vertical entre actores del ámbito internacional y regional, con actores locales, lo cual constituye una influencia envolvente y continua, que ha convertido al GA, aunque todavía en proceso de validación conceptual y empírica, en un paradigma mundial de buen gobierno. Aunque no tiene carácter

²⁵ Sobre el cambio de prioridad política que el tema de GA ha tenido en las relaciones internacionales de los EE. UU., con el cambio de gobierno del Presidente Barack Obama, al del Presidente Donald Trump, a partir del 20 de enero de 2017, y el futuro de las políticas de transparencia y Gobierno Abierto dentro de la administración norteamericana, el periodista Argemino Barro explica que, “mientras el expresidente Barack Obama destacó por su memorándum por la transparencia y el Gobierno Abierto, en los primeros meses de la Administración Trump se dieron varios pasos atrás”, y la *Sunlight Foundation*, organización norteamericana dedicada a medir la transparencia del gobierno estadounidense, califica la administración Trump de “reservada, alérgica a la transparencia, ensombrecida por conflictos de interés globales y hostil al rol esencial que el periodismo juega en la democracia”. Por ejemplo, una de las primeras cosas que hizo como presidente fue apoyar al Congreso, de mayoría republicana, para que revocara la ley anticorrupción Cardin-Lugar, la cual obligaba a las petroleras a revelar los pagos hechos a gobiernos extranjeros para obtener derechos de minería y perforación (Compromiso Empresarial, 2019).

vinculante o es un condicionante para las relaciones internacionales, ni con respecto a la cooperación financiera con organismos multilaterales. Sin embargo, esa influencia induce el cambio en la forma de gobernar de los países, porque presupone la voluntad de los Estados-país de adoptarlo y desarrollarlo como una novedosa forma de ejercicio del gobierno, que requiere adecuarse a las características particulares de cada tejido social.

Como comentario de cierre de este capítulo, se han podido identificar las macro tendencias globales y los principales actores externos (figuras 5 y 6) que, a partir de sus propias agendas y enfoques, se integran en torno a la agenda común del movimiento mundial de GA, que incide directamente para que en Costa Rica se adopte como forma idónea de ejercer el Gobierno nacional, todo lo cual coincide con la descripción del concepto de isomorfismo planteado al inicio del capítulo.

Por ello, desde el inicio del proceso de incorporación del GA, el país recibe la guía y el apoyo del ecosistema internacional, articulándose con el ecosistema local de actores de la sociedad civil, que operan a partir de agendas específicas previas, tocantes a alguno de los principios y elementos que conforman el GA. Esta relación se refuerza al enlazarse con la agenda del proceso de adhesión a la OCDE. Al respecto, Villareal (2018) considera que:

Me parece que el impulso que se da desde afuera es importantísimo, es un catalizador definitivamente en todas estas reformas...si fuera únicamente por nuestro esfuerzo nacional no se hubiera hecho o hubiera tomado muchísimo más tiempo. Pero al estar dentro de estos colectivos internacionales le pone al gobierno y al país en general, una presión de cumplir. Porque con la Alianza de Gobierno Abierto hay un calendario específico que se tiene que cumplir con un plan cada dos años y vienen a revisarlo con un mecanismo independiente. Igual en el proceso de adhesión de la OCDE, tiene un programa que se tiene que seguir, y unos estándares que cumplir... que ayudan definitivamente a dar avances más rápido de lo que se tomaría, mientras nosotros acá nos pusiéramos de acuerdo para un calendario y la elaboración de estándares. El hecho de que ya venga con un impulso, con recursos, es importante porque esos procesos traen algunos proyectos con recursos. Eso mejora mucho la posibilidad de que se ejecute.

En el Capítulo IV, se analizan las condiciones existentes en el país, previas a la adopción del GA en el 2012, que pueden facilitar la adopción del GA en el ámbito nacional.

Figura 5. *Ecosistema Internacional de Gobierno Abierto*

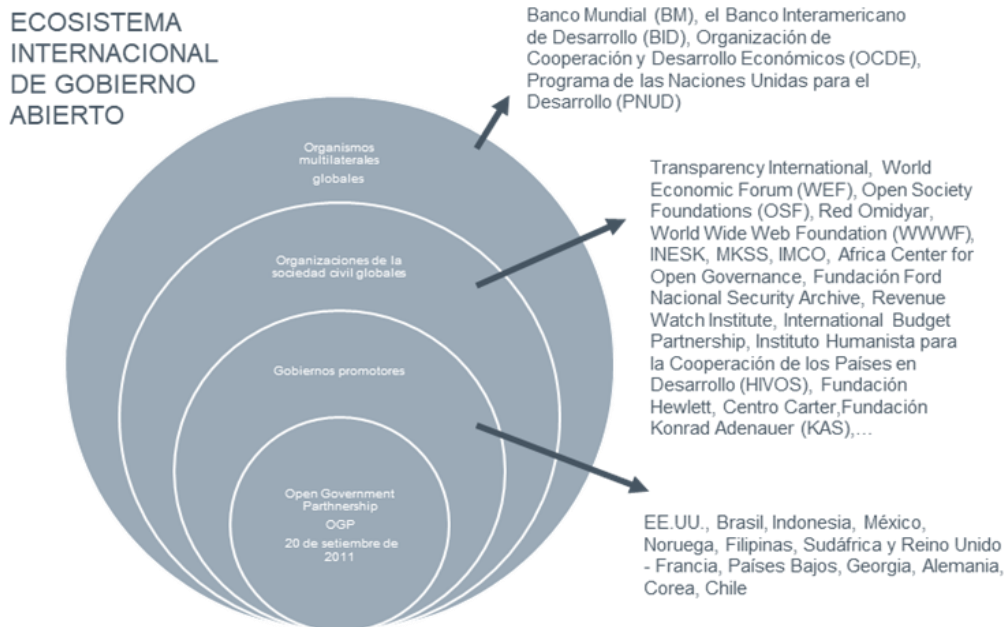
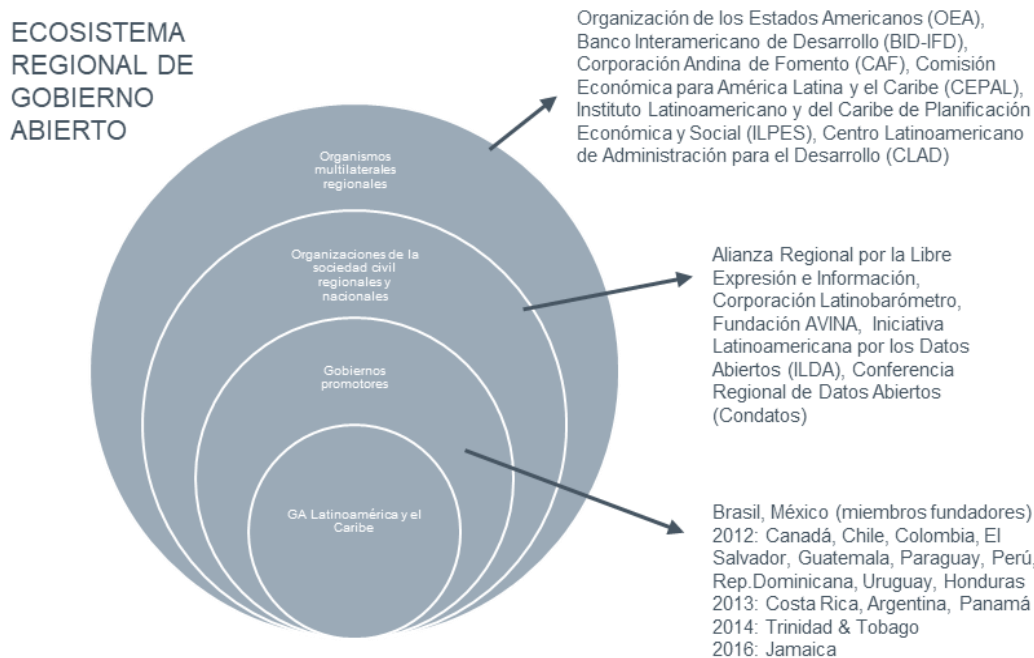


Figura 6. *Ecosistema Regional de Gobierno Abierto*



Fuente: desarrollo propio.

Capítulo IV. Precedentes del proceso de adopción del gobierno abierto en Costa Rica

Para comprender el proceso de adopción e implementación del GA en Costa Rica, en este capítulo se sistematizaron las acciones precedentes a su adopción formal, mediante la adhesión del país a la OGP, en enero de 2012. Con ese fin se hace una síntesis de la revisión documental sobre los diversos esfuerzos y acciones que se han hecho en el país, desde finales del siglo pasado y en la primera década del siglo XXI, en el marco de las tendencias planteadas en los capítulos precedentes.

El primer apartado del capítulo hace referencia al desarrollo del gobierno electrónico y la política de Gobierno Digital. El segundo apartado se refiere a los antecedentes institucionales, jurídicos y organizativos, concernientes a las dimensiones de apertura gubernamental (acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción) y de participación ciudadana en la gestión de lo público.

4.1. Gobierno Electrónico y política de Gobierno Digital

El advenimiento, sobre todo, en el último cuarto del siglo XX, de un nuevo modelo de organización de la sociedad basada en la información y el conocimiento como recurso estratégico, potenciado por el desarrollo de las tecnologías electrónicas y las de información y comunicación (como la Web2), propició que la digitalización de los flujos de información y comunicaciones, redefiniera la relación entre los actores sociales (Castells, 1995). Un ejemplo de esto lo constituye la relación entre la administración pública y la ciudadanía.

En ese sentido, en Costa Rica, el Gobierno Digital es entendido como una política pública, formulada en un contexto específico, que se ha llevado a cabo en varias administraciones gubernamentales, con la participación de actores diversos y diferentes esquemas organizativos, pero cuya finalidad es lograr la inserción del país en la Sociedad de la Información y Conocimiento (SIC). Comprende el desarrollo de capacidades nacionales en los ámbitos de capital humano, infraestructura tecnológica, empresarial y aplicaciones informáticas, así como la generación de condiciones que garanticen la inclusión de personas en el uso de TIC.

Cabe aclarar que, como se indicó en el Capítulo II, se han utilizado varios términos para referirse al Gobierno Digital, como Gobierno electrónico (*e-Government*) y en la actualidad es usual que estos conceptos se confundan con el concepto de Gobierno Abierto¹. Aunque en la literatura se pueden encontrar múltiples definiciones, la OCDE centra el término de Gobierno electrónico en el uso de las nuevas TIC que se aplican a las funciones de gobierno y, en particular, al potencial que ofrece Internet y las tecnologías relacionadas, de trabajar en redes y transformar las estructuras y el funcionamiento del gobierno (OCDE, s. f.).

En cuanto al concepto el Gobierno Digital, tanto la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD) en el Plan de Acción Gobierno Digital 2008 – 2010, lo definió como “el uso de la tecnología de información, especialmente Internet, para entregar servicios públicos de manera más conveniente, orientados al cliente, con costos reducidos y de forma diferente y mayor” (s. p.).

Por otra parte, el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR (CICAP), se refiere a este concepto como el uso creativo de las TIC y, en particular de Internet, como instrumento para lograr un mejor gobierno transformando “la manera como interactúa el Gobierno con las empresas y los ciudadanos. Es una forma de modernizar al Estado, simplificando y haciendo más eficiente la prestación de servicios y la realización de trámites en la administración pública” (CICAP, 2007, p. 15). Esto implica, además, “mejores resultados en las políticas públicas, mejor calidad de servicios y una mayor participación (“*engagement*”) de los ciudadanos” (CICAP, 2007, p. 15).

El impulso del Gobierno Digital se cimienta en la incorporación de las TIC en las instituciones estatales costarricenses desde mediados de los años sesenta. En el apartado siguiente se hace un recuento de las acciones desde ese periodo hasta el 2006, cuando se elaboró una política nacional en esa materia.

¹ En el Capítulo II se explicó que Gobierno Abierto trasciende las aplicaciones tecnológicas por sí mismas y puede darse independientemente de medios electrónicos, es decir, como afirma Cruz Romero (2017) puede existir Gobierno Abierto sin Gobierno Digital.

4.1.1. Desarrollo del Gobierno electrónico antes del 2006

Los principales hitos de la incorporación de las tecnologías de comunicación e información se ubican, principalmente, en su utilización en instituciones públicas como el Ministerio de Hacienda, para el manejo automatizado² de la planilla del sector público, el ICE en cuanto a la operación de las centrales telefónicas y en el Sector Financiero³ en el desarrollo de sus operaciones financieras y crediticias. Después, paulatinamente incorporó al resto de las entidades públicas, primordialmente en aplicaciones administrativas. Esas acciones fueron dispersas, en función de las necesidades operativas internas y la disponibilidad de recursos de cada instancia, sin que existiera una autoridad central responsable de estrategias nacionales en esa materia (Prosic, 2006).

A finales de los años 1980, se desarrolló el Programa de Informática Educativa del MEP y la Fundación Omar Dengo (1988), se constituyó la Cámara de Productores de Software de Costa Rica (Caprosoft) y se nombró la primera Comisión Nacional de Política Informática (Copoin),⁴ como órgano del Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micitt), para la coordinación centralizada de los proyectos del sector público en TIC y la Informática Educativa. Fue hasta 1990 cuando el Estado costarricense incorporó en el ordenamiento jurídico el objetivo general de facilitar la investigación científica y la innovación tecnológica, mediante la aprobación de la Ley de Promoción Desarrollo Científico y Tecnológico y la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología, con el fin de “estimular la innovación tecnológica como elemento esencial para fortalecer la capacidad del país, para adaptarse a los cambios en el comercio y la economía internacional, y para elevar la calidad de vida de

² En esa época se referirían a esto como el manejo “mecanizado” y al departamento de cómputo del Ministerio se le conocía coloquialmente como “Mecanizada de Hacienda”

³ El desarrollo de las TIC en el país, recibió un gran impulso por al aumento de la competitividad en el sector financiero, debido al proceso de apertura y desregulación. Hasta 1982, el SFCR se limitaba básicamente a cuatro bancos estatales: Banco Nacional de Costa Rica (BNCR), Banco de Costa Rica (BCR), Banco Anglo Costarricense (BAC) y Banco Crédito Agrícola de Cartago (BCAC). Luego de la crisis de 1981-1982, el BCCR impulsó entre 1983 y 1987 una serie de reformas para desregular el sistema financiero, con el apoyo de la Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), mediante el aporte de asistencia técnica, líneas de crédito, capital semilla para el desarrollo de entidades como bancos comerciales y de segundo piso y cooperativas de ahorro y crédito. En 1988 el sistema financiero costarricense formal estaba constituido por 154 instituciones, sin contar SAFI y puestos de bolsa, incluyendo 4 bancos estatales y 19 bancos privados cooperativos (Loría, 2013, p. 28).

⁴ Decreto Ejecutivo 18166-MICIT-PLAN, de fecha 25/05/1988. Este Decreto Ejecutivo fue derogado por el artículo 12 del Decreto Ejecutivo 31681 del 20 de enero del 2004.

los costarricenses” (Ley 7169, 1990).

La Ley 7169 creó el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología, formalizó el Ministerio de Ciencia y Tecnología (Micyt) y el Consejo Nacional para las Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicit). Entre los deberes que se establecieron, fue el del uso de las TIC para facilitar las funciones gubernamentales, impulsando la adquisición de tecnología en la administración pública, que permitiera agilizar y actualizar los servicios públicos y mejorar la eficiencia del aparato estatal.

En la Administración Calderón Fournier (1990- 1994) la COPOIN emitió la primera *Política Nacional de Informática* y el *Programa Nacional de Informática (1990-1994)*, con la finalidad de promover el uso de la Informática como instrumento para: “proponer cambios en el ambiente tecnológico y cultural del país, coadyuvando a los propósitos de crecimiento económico sostenido con justicia social” (Morales, citado en Prosic, 2006, p. 90).

En ese periodo fue trascendental el desarrollo a cargo de la UCR, de las redes Bitnet (1990) y después Internet (1993) y la Red Nacional de Investigación y CRNet en (1994). Esta política propició en 1991 la Red Interministerial de Información en la Presidencia de la República y en 1992 el Programa de Informatización de Centros de Educación Pública del MEP.

Durante la Administración Figueres Olsen (1994-1998), la estrategia nacional se orientó al establecimiento de la Red de Internet Avanzada (Internet 2) por parte del ICE, como las *autopistas de información* que facilitarían el acceso masivo a las nuevas tecnologías, propiciándose la creación de las primeras páginas *web* de las instituciones públicas en 1996. Mediante Decreto Ejecutivo 25116-MP-MICIT, del 30 de marzo de 1996, se creó la Red Gubernamental GOBNet (de Internet) y la Comisión Organizadora y Administradora del Sistema GOBNet, encargada de administrarla. Este decreto ejecutivo declaró de interés nacional la creación de una red nacional que facilitara a las instituciones, del Estado, de educación superior e investigación, de enseñanza primaria y secundaria, de salud y distintas organizaciones que prestan servicios de interés público, el desarrollo de una plataforma de comunicación e información en el ámbito nacional e internacional (Procuraduría General de la República de Costa Rica, s. f.).

En 1997, se emitió el Decreto Ejecutivo 26628-MICIT, que declaró de interés público el acceso a Internet y encomendó al Centro Nacional de Alta Tecnología (CENAT) la elaboración de un plan estratégico para su expansión en condiciones sociales y geográficas equitativas, con tarifas razonables y con parámetros de calidad. Además, estableció la meta para el año 2000 (que no se cumplió), de que al menos el 50 % de los servicios públicos se hicieran por Internet. En 1998 se llevó a cabo el lanzamiento del primer portal institucional, el Portal del Conocimiento, del MEP (Prosic, 2006).

El ingreso de Intel a Costa Rica, el 17 de abril de 1997, al instalar una planta de ensamblaje de componentes para computadoras (PC) y servidores, se convirtió en un hito para la incorporación del país en la sociedad global de la información y el conocimiento, posicionándose como destino estratégico de la inversión extranjera directa, al atraer a más firmas de servicios y de alta tecnología que generan productos dirigidos a la industria mundial (Pérez, 2017). Esto, a la vez, dio un gran impulso para continuar fortaleciendo las estrategias nacionales sobre el uso de las TIC en los sectores productivos, sociales y gubernamentales.

En la administración Rodríguez Echeverría (1998 al 2002 se puede considerar que se llevaron a cabo los primeros esfuerzos de concertación Estatal para el desarrollo del Gobierno Digital en Costa Rica, más allá del concepto de Gobierno electrónico enfocado en el uso de las TIC en la gestión de las entidades estatales. “El salto cualitativo que supone el Gobierno Digital es la centralización de estos esfuerzos, su visión integral y la promoción de una cultura institucional más abierta, dinámica y tecnológicamente solvente” (Cruz, 2017, p. 4).

Con esa perspectiva, se implementó el *Programa Impulso*, cuyo fin fue promover una nueva economía basada en el desarrollo y aplicación intensiva de las TIC, tanto en el sector privado como en las labores del Estado y en la comunicación con la sociedad civil. Esta orientación permitió incrementar la infraestructura de telecomunicaciones, abaratar el costo y universalizar el acceso a las TIC.

En ese periodo 1998-2002 no se reactivó la COPOIN y, en su lugar, se creó la Comisión para la Prevención del Impacto del Factor Año 2000, conocido como Y2K, con el fin de elaborar el Plan Nacional Año 2000.

En 1999 se hicieron avances en los objetivos del *Programa Impulso*. Se creó el

Programa de Apoyo a la Competitividad del Sector Software, mediante un préstamo no reembolsable del BID, en el 2001 comenzaron a operar las fases I y II de la Red de Internet Avanzada, la Red Nacional de Investigación Avanzada, además, el Ministerio de Hacienda desarrolló el Sistema Centralizado de Recaudación de Impuestos y el de Compras del Estado en forma Electrónica (CompraRed) y el MEIC implementó las aplicaciones pymes en línea, el Sistema de Información Empresarial, con la empresa privada Marketplace.com.

Además, se introdujo el primer portal de información desarrollado en el país, bajo la noción de gobierno electrónico⁵, así como la plataforma de correos electrónicos costarricense.cr, con la finalidad de fomentar la conectividad de la población. Esta llegó a tener cerca de 350 000 usuarios (Fallas, citado en Cruz, 2017), hasta que llegó a ser gratis en otras plataformas internacionales.

La Administración Pacheco de la Espriella, 2002-2006, elaboró el documento *Gobierno Digital Costa Rica: plan costarricense de políticas públicas*, con apoyo del PNUD, definiendo la estrategia gubernamental que dio continuidad a la política de promoción del uso de las TIC, para aprovechar las plataformas de TIC y la incorporación efectiva en la economía global. Esto con el fin de garantizar el acceso universal y romper la brecha digital en la sociedad costarricense en pro del desarrollo sostenible y el bienestar de las mayorías, así como fortaleciendo la eficiencia del Estado.

Al reconocer el potencial que representa el Gobierno Digital, se les incorporaron a los fines anteriores los propósitos de fomentar la participación ciudadana, la transparencia y la lucha contra la corrupción. Con esto se configura “el Gobierno Digital de manera tal que haga transparente la gestión pública y posibilite nuevas formas de interacción de la ciudadanía con las instituciones, así como realizar transacciones a efectos de agilizar la prestación de servicios” (Prosic, 2006, p. 93).

Cabe señalar que, con lo anterior, en este plan se hizo una diferenciación conceptual entre el desarrollo de las TIC en la gestión de gobierno (Gobierno electrónico) y una nueva forma, de nueva forma, de ejercicio del gobierno en su interacción con la ciudadanía, mediada y potenciada por las TIC, con una vocación hacia el desarrollo sostenible e inclusivo

⁵ Inicialmente desarrollado en el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para luego pasar a Radiográfica de Costa Rica S. A. (Racsa).

(Gobierno Digital). En el 2002 se ejecutó el Proyecto *Frontera a Frontera* sobre el desarrollo de fibra óptica del ICE y el Proyecto *Comunicación sin Frontera*, para el acceso gratuito a correo electrónico y uso de computadoras en lugares públicos, la constitución de Telecentros en escuelas unidocentes. Además, se enfatizó la automatización de procesos gubernamentales y se consolidó el primer Portal de Gobierno, se inició el desarrollo de la Aduana digital con el Sistema Aduanero Tica a cargo del Ministerio de Hacienda, que fue implementado en el 2006.

De manera complementaria, se emitió la Ley 8220 (2002) de Protección al ciudadano del exceso de requisitos de trámites administrativos, que señaló la responsabilidad de simplificar la tramitología gubernamental en favor de transparentar los procedimientos y los requisitos hacia los ciudadanos, para disminuir, las posibilidades de corrupción en la gestión pública. En el artículo 5, se especifica que para “el caso de documentos electrónicos, al administrado se le asignará un código para el acceso y seguimiento del expediente electrónico o su reporte las entidades o los órganos públicos” (Ley 8220, 2002). Además, establece la obligación para que las entidades públicas expongan “en un lugar visible y divulgarán por medios electrónicos, cuando estén a su alcance, los trámites que efectúan y los requisitos que solicitan” (Ibídem).

Un nuevo avance en la materia, se dio el 17 de marzo de 2004, mediante Decreto Ejecutivo 31681-MICIT y al amparo de la Ley 7169, al crearse la Comisión Nacional de Tecnología de la Información y la Comunicación (Conatic), la cual incluyó representantes del sector privado. El fin era reactivar la política en materia de tecnologías de comunicación e información (TIC), impulsar su incorporación y mejor uso en los procesos del sector público y en las organizaciones privadas, así como crear oportunidades reales de acceso a las TIC para toda la ciudadanía. En ese ámbito, la Cámara de Empresas Costarricense Productoras de Software y de servicios TIC (Camtic), diseñó una Estrategia Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación denominada *Costa Rica: Verde e Inteligente R*, que fue lanzada en junio de ese año, con el apoyo del Micit y el Comex.

En 2005, el Ministerio de Ciencia y Tecnología, emitió el 28 de abril, la Directriz 040 que exhortó a las instituciones a llevar a cabo esfuerzos para tener presencia en Internet por medio de la creación de una página *web* y a crear servicios en línea, según las prioridades

estratégicas de la institución y las demandas de los usuarios en cuanto a la eficiencia y mejoramiento de la calidad de vida. Además, las instó a elaborar normas y mecanismos que permitieran la interoperabilidad de los sistemas de información entre las instituciones públicas.

Asimismo, en octubre de ese año, se publicó la Ley de Firma Digital (Ley 8454, 2005) aplicable a todo tipo de transacciones y actos jurídicos, públicos o privados, que involucran el uso de medios electrónicos o digitales, para la validación de la autenticidad de un documento, lo cual, ha tenido un importante impacto en la prestación de los diferentes servicios del sector público (Prosic, 2006). Hasta este momento, las acciones en materia de Gobierno Digital no se habían abordado como una política pública integral. Como se verá en el próximo apartado, fue en el Gobierno Arias Sánchez (2006-2010) que se trató, por primera vez, como una política pública nacional.

Antes proseguir hacia ese apartado, hay que comprender que, mientras las acciones anteriores se desarrollaban en el país, en el contexto internacional también se llevaron a cabo acciones sustantivas en relación con la conceptualización y promoción global del Gobierno Digital, las cuales incidieron directa e inminentemente en el diseño de la política pública nacional en esta materia. Por lo tanto, es conveniente hacer un paréntesis para un breve recuento de esas acciones globales. En el contexto internacional el Gobierno Digital o electrónico (se manejaban ambos términos como sinónimos) era una tendencia global, motivo de diferentes conferencias y reuniones mundiales establecidas para fomentar y dirigir su desarrollo en las naciones del orbe.

En diciembre 2003, la ONU organizó la primera fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CMSIC), celebrada en Ginebra. En su Declaración de Principios, la cual fue ratificada por Costa Rica, la Cumbre Mundial estableció el compromiso de construir una SIC:

Centrada en la persona, integradora y orientada al desarrollo, en que todos puedan crear, consultar, utilizar y compartir la información y el conocimiento para que las personas, las comunidades y los pueblos puedan emplear plenamente sus posibilidades en la promoción de su desarrollo sostenible y en la mejora de su calidad de vida, sobre la base de los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y respetando plenamente y defendiendo la Declaración Universal de Derechos Humanos (WSIS-03/GENEVA/4-S del 12 de mayo de 2004).

Entre las principales metas aprobadas para lograr ese fin, se estableció que las administraciones públicas de los países se comprometieran en materia de acceso a Internet de banda ancha para conectar todos los departamentos de gobierno central y locales, establecer páginas *web* y direcciones de correo electrónico y fomentar el acceso de la ciudadanía a los servicios y a la información pública.

En noviembre de 2005 se llevó a cabo, en Túnez, la segunda fase de la Cumbre Mundial sobre la Sociedad de la Información y el Conocimiento (CMSIC), en la que se establecieron una serie de cometidos que promovían el uso de las TIC, de manera inclusiva e integral, para que todas las personas fueran parte del cambio tecnológico. Se prestó atención especial a poblaciones más vulnerables y excluidas. En el programa de acción establecido se priorizaron acciones de apoyo al Gobierno electrónico y el desarrollo e implementación de aplicaciones de cibergobierno.

De cara a la CMSIC, la Comisión Europea lanzó la iniciativa de *La Sociedad de Información Europea 2005-2010*, con el propósito de impulsar la economía digital en la Unión Europea y hacer de la sociedad de la información una realidad económica y social para la gran mayoría de su población. Para lograrlo, estableció como prioridad el desarrollo de las TIC, especialmente en el campo del Gobierno electrónico. Se fomentó el uso de PC, correo electrónico y páginas *web* en la administración pública.

La Cepal (2005) generó para la CMSIC una serie de documentos sobre políticas y estrategias nacionales, relacionadas con la transformación hacia la sociedad de la información en Latinoamérica, en los cuales enmarcan la relación entre el Estado y las tecnologías de información en dos dimensiones: la promoción de sociedades de la información con un enfoque de crecimiento económico con equidad y, la transformación del Estado, buscando mayor transparencia y eficiencia.

En la Conferencia Ministerial en Río de Janeiro, en junio del 2005, se elaboró un plan de acción para enrumbar la construcción de la sociedad de la información y el conocimiento, como marco de oportunidades en la región conformado por cinco capítulos: acceso e inclusión digital, construcción de capacidades y creación de conocimiento, transparencia y eficiencia pública, instrumentos de política y un ambiente habilitador.

4.1.2. Estrategia Nacional de Gobierno Digital 2006-2012

En el contexto mencionado y como una etapa del desarrollo institucional del tema, la administración Arias Sánchez (2006-2010), elaboró la estrategia de *Gobierno Digital*, presentada al país el 6 de diciembre de 2006, como la primera política pública formal en la materia. Presentada como una política focal asociada con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, Jorge Manuel Dengo (Mideplan, 2006).

Sin embargo, desde el inicio de la administración, el mismo 8 de mayo, el presidente de la República y el ministro de la Presidencia emitieron el Decreto Ejecutivo 33147-MP⁶ que creó la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital (CIGD) base del proyecto *Gobierno Digital 2006-2010*, a cargo del segundo vicepresidente de la República, como órgano político de alto nivel, conformado con ministros o viceministros de áreas afines (Planificación, Ambiente, Ciencia y Tecnología y Presidencia). El propósito era formular las políticas públicas de largo plazo (próximo decenio) en materia de Gobierno Digital y de las compras de equipo de computación y *software* que implementan las instituciones públicas.

El propósito de la Estrategia Digital presentada al país el 6 de diciembre de 2006, fue aplicar creativamente las TIC, maximizando su impacto, con el fin de modernizar el Estado costarricense, a partir de un enfoque centrado en las necesidades de la ciudadanía. Además, el Decreto Ejecutivo creó la Secretaría Técnica de Gobierno Digital, STGD, adscrita a la Presidencia de la República, con el mandato de desarrollar proyectos⁷ para mejorar la gestión de la Administración Pública, procurando la agilidad, eficiencia, efectividad, simplificación de los procesos y el acceso humanizado a los servicios públicos. Lo anterior, se condensó en el *slogan* de la página web www.gobiernofacil.go.cr *más rápido, más cerca, más fácil*.

Además, tuvo el mandato de incrementar, mediante las TIC, la transparencia y el acceso a la información gubernamental para facilitar los mecanismos de ciudadanía activa en la interacción con el Estado, así como fomentar el acceso de todas las personas a las

⁶ Reformado mediante los Decretos Ejecutivos No. 34093 del 10 de octubre de 2007, No. 34413-MP del 6 de marzo de 2008, No. 34702 del 6 de mayo del 2008, No. 35139-MPMIDEPLAN y No. 36176-MP-MIDEPLAN.

⁷ El Gobierno estableció una agenda de corto plazo, la cual, en la presentación oficial del programa en diciembre de 2006, se anunció como un conjunto de 18 proyectos que serían ejecutados a partir del año 2007 (Prosic, 2009).

tecnologías digitales. Todo esto, permitiría promover la productividad y competitividad del sector productivo nacional, atraer inversión extranjera directa y así contribuir al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes. De acuerdo con Torres (citado en Cruz, 2017), esas líneas de acción estaban influenciadas por el enfoque de gobernanza de la Nueva Gestión Pública (NGP) prevaleciente desde mediados de los años 1990.

Algunas de las actividades establecidas en el Plan de Gobierno Digital 2006-2010, fueron:

- i. Centralización de servicios, a través de una *ventanilla única*.
- ii. Promoción de políticas en tecnología de la información para el ambiente de Internet.
- iii. Planificación estratégica y control en materia de TIC.
- iv. Automatización de oficinas y de procedimientos administrativos.
- v. Promoción del correo electrónico como instrumento de trabajo oficial.
- vi. Uso de la firma digital.
- vii. Proyectos Estratégicos del Gobierno Digital.
- viii. Expediente digital y sistema electrónico de solicitud y control de citas en la CCSS.
- ix. Portal Social.
- x. Portal del Conocimiento.
- xi. Aduana Digital.
- xii. Portal de Seguridad Ciudadana.
- xiii. Portal de Turismo.
- xiv. Conexión a las *municipalidades en línea*.

Cabe reseñar el aporte de países colaboradores y organismos internacionales, que sirvieron para orientar el desarrollo del Gobierno Digital en Costa Rica, así como de grupos

de la sociedad civil, empresarios y la academia, en la formulación de propuestas al Gobierno de la República, para la elaboración una política y estrategia nacional en la materia.

Por ejemplo, en el 2006 la Organización de Estados Americanos (OEA), al promover el Gobierno Digital entre los países miembros, indicó que con esto se busca “agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública, elevar la calidad de los servicios gubernamentales y, en su caso, detectar con oportunidad prácticas de corrupción al interior de las instituciones públicas” (OEA, 2006, p. 403). En setiembre de 2006, el CICAP de la Universidad de Costa Rica, presentó el Informe Final del Proyecto Diagnóstico sobre el Gobierno Digital en Costa Rica, solicitado por el segundo vicepresidente de la República y financiado por el PNUD, en el cual se señaló que, a esa fecha, el 48 % de los ciudadanos realizaba trámites por medios digitales (teléfono o Internet) y que 24 instituciones públicas ofrecían 150 servicios por Internet en etapas iniciales de digitalización y 11 entidades, a través de telefonía fija, así como destacó la buena disposición de los ciudadanos a usar los servicios digitales (CICAP, 2006).

Este informe evidenció que, aunque se han realizado múltiples esfuerzos en materia de Gobierno Digital, seguían siendo esfuerzos aislados (como el caso de *costarricense.cr*) y que la falta de una institucionalidad sólida impedía el desarrollo integral de políticas en el sentido de modernización del Estado (Cruz, 2017). Este estudio constituyó un insumo fundamental para construir la estrategia nacional de corto plazo en esta temática y su inclusión en el PND-2006-2010.

Uno de los mayores esfuerzos conjuntos en el ámbito nacional, fue la formulación entre miembros prominentes de la academia, la empresa privada y organizaciones de la sociedad civil, de la *Estrategia Siglo XXI: Conocimiento e Innovación hacia el 2050 en Costa Rica*, apoyada por Fundación para la Cooperación CR-USA. Esta se enfocó en una agenda de desarrollo nacional que incorporó aspectos relativos a la educación, la ciencia, la tecnología y la innovación (Estrategia Siglo XXI, s. f.).

Otros insumos importantes para generar la estrategia de Gobierno Digital 2006-2010, provinieron del apoyo técnico de los gobiernos de Chile, Reino Unido y Canadá y de una serie de actividades realizadas en el 2006, como el *I Congreso Iberoamericano de Gobierno Electrónico* realizado en Santiago de Chile; el *Foro Iberoamericano sobre estrategias*

políticas, sociales e institucionales para el desarrollo del Gobierno Electrónico, celebrado en Madrid; el foro *Impactos Económicos del Gobierno Electrónico en Brasil* a cargo del Club de Investigación Tecnológica de Costa Rica y la videoconferencia dictada por expertos del Banco Mundial *Diálogo Global: Lecciones aprendidas sobre Capacitación y Participación Ciudadana en Gobierno Digital*, que describió experiencias internacionales y buenas prácticas en materia de inclusión digital, e-Gobierno, acceso a servicios, uso y capacitación en TIC y participación ciudadana.

En mayo del 2007, *EuroAid* y la Cepal después de analizar múltiples aproximaciones metodológicas y ejemplos de esfuerzos realizados en los países de la Región, entre 1990 y 2005, en el uso de tecnologías de información y comunicación en el gobierno (gobierno electrónico) presentaron el *Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe*, que permite valorar en cada país, mediante 21 variables clasificadas en: los determinantes⁸, las características⁹ y los resultados del gobierno electrónico,¹⁰ lo cual constituyó un importante guía para orientar las políticas públicas de la Región en la materia, como fue el caso de Costa Rica (CEPAL-EUROPEAID, 2007).

Al hacer la revisión del recorrido de la Estrategia de Gobierno Digital 2006-2012, se observó que, en el 2007 mediante el Decreto Ejecutivo 34093-MP del 10 de octubre, se trasladó la presidencia de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital (CIGD) a la Primera vicepresidenta de la República, debido a la renuncia al Gobierno por el segundo vicepresidente, quien la dirigió inicialmente. Posteriormente, mediante Decreto Ejecutivo 34413 del 06 de marzo de 2008, se reformó, de manera integral, la estructura y funciones de la Comisión Intersectorial, en cuanto a la definición de políticas para imprimir una visión de largo alcance (PROSIC, 2008, p. 4). En agosto 2008, mediante Decreto Ejecutivo 34702-MP, se reconfiguró la *Comisión Intersectorial* incorporando al Mideplan y al Ministerio de

⁸ Determinantes del gobierno electrónico: calidad de la información y datos existentes para alimentar los sistemas, Infraestructura tecnológica y compatibilidad, Características organizacionales y gerenciales, Marco legal e institucional existente, Demanda potencial.

⁹ Características del gobierno electrónico: Calidad de la información disponible en los sitios y sistemas, Servicios, Interacción, Integración, Personalización, Seguridad, Privacidad, Accesibilidad, Usabilidad y utilidad.

¹⁰ Resultados del gobierno electrónico: Estadísticas de uso del sistema, Calidad de los servicios públicos, Eficiencia y productividad, Programas y políticas más eficaces, Transparencia y rendición de cuentas, Participación ciudadana, Cambios en el marco regulatorio.

Hacienda y estableciendo un asesor principal *ad honorem*. El 8 de octubre de 2008, la primera vicepresidenta renunció a su cargo, por lo cual, la presidencia de la CIGD recayó en el presidente Ejecutivo del Instituto Costarricense de Electricidad.

Durante el 2008, la STGD elaboró el *Plan de Acción 2008-2010*, que retomó varios de los 18 proyectos definidos inicialmente y otros se fusionaron en 25 nuevas iniciativas, de las cuales, la CIGD priorizó tres con condiciones de ejecutarse y generar resultados entre el 2008 y el 2010: *Infraestructura de Conectividad del Estado costarricense (ICEC)*, *Sistema electrónico de compras del Estado costarricense* y *Tributación Digital* (STGD, 2008, pp. 16-22). El 6 de abril de 2009, mediante Decreto Ejecutivo 35139-MP-Mideplan, la CIGD pasó a ser *Comisión Interinstitucional*, presidida por la Presidencia de la República o, en su lugar, por el segundo vicepresidente, conformada por los ministros de Mideplan, MICIT, MEIC y el presidente Ejecutivo del ICE.

Además, se designó al ICE como Secretaria Técnica de Gobierno Digital, probablemente, considerando que el ICE tenía mayor capacidad financiera, de infraestructura y de gestión, para la consolidación institucional de ese órgano y podría “determinar las vías de ejecución que considere convenientes para el cumplimiento de lo aquí dispuesto. Las ejecuciones podrán realizarse por su medio, a través de alguna de sus empresas o bien mediante alianzas estratégicas, con sujetos del sector privado” (DE-35149, art. 2). El Decreto Ejecutivo 35149-Minaet del 15 de abril de 2009, que reglamenta el título II de la Ley de Fortalecimiento y Modernización de las entidades públicas del sector de telecomunicaciones, estableció también que el ICE fuera el ente encargado de los proyectos de Gobierno Digital.

La Comisión Interinstitucional aprobó la ejecución de 4 proyectos considerados *estratégicos* que respondían a las expectativas del ICE en cuanto a una tasa de retorno de inversión: *Compras del Estado costarricense (MerLink)*, *Servicios Migratorios (ICE-BCR)*, *Peajes e Intranet (interoperabilidad) del Estado costarricense*.

Al asumir su mandato en el 2010, la presidente Chinchilla Miranda, del mismo partido en el gobierno, le dio continuidad al quehacer de la CIGD y de la STGD. Al respecto, en ese año, la Sala Constitucional, hizo un llamado a las autoridades para garantizar el acceso a las tecnologías digitales, con el fin de:

Facilitar el ejercicio de derechos fundamentales como la participación democrática (democracia electrónica) y el control ciudadano, la educación, la libertad de expresión y pensamiento, el acceso a la información y los servicios públicos en línea, el derecho a relacionarse con los poderes públicos por medios electrónicos y la transparencia administrativa, entre otros [...] En este contexto de la sociedad de la información o del conocimiento, se impone a los poderes públicos, en beneficio de los administrados, promover y garantizar, en forma universal, el acceso a estas nuevas tecnologías. (Resolución n.º 20100127904 del 30 de julio de 2010, expediente 09-013141-0007-CO).

Mediante Decreto Ejecutivo 36176-MP-PLAN del 14 de octubre de 2010, nuevamente se reformó el artículo uno, sobre los miembros que conforman la CIGD, con el fin de dar una mayor dirección desde la Presidencia de la República y crear un cuerpo de asesores que colabore, de manera *ad honorem*, con estudios y el desarrollo de proyectos que fortalezcan a la toma de decisiones de la comisión. Esto facilitaría contar con el apoyo profesional y técnico de funcionarios de las diversas instancias del Estado y del sector privado, que han estado involucrados con el desarrollo del Gobierno Digital.

Durante el 2010, en el contexto del proceso de apertura de las telecomunicaciones en el país, el Gobierno de la presidente Chinchilla Miranda, elaboró mediante un proceso de consultivo, el *Acuerdo Social Digital (ASD): hacia una sociedad digital inclusiva*, con el fin pasar de una economía basada en factores de producción y eficiencia, hacia una economía basada en la innovación y, además, como el marco de acción para priorizar los proyectos financiados con el Fondo Nacional de Telecomunicaciones (Fonatel).

En el discurso de presentación de este acuerdo social, el 29 junio de 2011, la presidente Chinchilla Miranda se refirió a que el ASD permitiría avanzar con mayor celeridad en los propósitos del Gobierno Digital y complementarían un conjunto de acciones gubernamentales relacionadas con la promoción de la educación técnica, la atracción de inversión con alto valor y la transferencia tecnológica en los procesos productivos para mejorar la productividad de la economía nacional (Presidencia de la República, 2011). En su explicación, la mandataria se refirió a varios datos, que ayudan a dimensionar el estado del desarrollo digital del país a esa fecha:

- i. Según el Foro Económico Mundial, en 2010, Costa Rica está entre las diez naciones del mundo cuya población se encontraba mejor preparada para

aprovechar las ventajas de la tecnología digital.

- ii. El país estaba entre las diez naciones que más exportan tecnología, siendo en su mayoría tecnología digital¹¹.
- iii. Se pasó de la posición 49 a la 46 de 138 países, en el Índice Global de Tecnología, que evalúa el uso eficaz de las tecnologías digitales. Fue el de mejor desempeño en Centroamérica.
- iv. El nivel de penetración de banda ancha fue de solo un 7 % y apenas el 38 % de estas conexiones tienen velocidades de 1 megabit por segundo o más.
- v. La brecha digital era muy amplia, 4 de cada 10 costarricenses no tenían acceso a Internet.

Por lo tanto, el acuerdo social digital se orientó al desarrollo de una mejor y más inclusiva infraestructura de conectividad, mediante tres componentes: el Plan Nacional de Banda Ancha, para articular iniciativas públicas y privadas que permitiese el desarrollo de la infraestructura de una red nacional basada en fibra óptica. Además, se implementó el Programa Cerrando Brechas, con la finalidad de dar acceso universal y solidario a tecnologías digitales, apoyando el proyecto de los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) a cargo del ahora llamado Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt). Además, se dio el fortalecimiento e institucionalización del Gobierno Digital mediante la STGD (PROSIC 2012, p. 16) para “generar mayores aportes a la eficiencia, transparencia y calidad con que se prestan los servicios que brinda el Estado mediante el uso de tecnologías de la información” (Presidencia de la República, 2011, s. p.).

Con el apoyo de la cooperación bilateral de las Repúblicas de Corea y de Singapur, la STGD elaboró el Plan Maestro de Gobierno Digital para el periodo del 2011-2014, el cual, según la CGR “podría constituir una política pública en esa misma materia; la cual estaría implícita en la priorización de los proyectos que lo conforman” (CGR, 2012, p. 8). Entre esos

¹¹ Como dato adicional: “En relación al tamaño de su población el sector de las TIC en Costa Rica es más grande comparado con los de la mayoría de países de América Latina, e incluso con países con mayor PIB per cápita. En esa fecha, Costa Rica cuenta con 156 empresas de TIC por millón de personas, mientras que Chile, México, y la República Checa tiene 129, 12 y 20, respectivamente” (Central America Data, 2011, s. p.).

están los siguientes proyectos clave:

- i. Portal Ciudadano.
- ii. Seguridad Pública.
- iii. Identificación Inteligente.
- iv. MuNet: Municipios Eficientes y Transparentes.
- v. Crear Empresa.
- vi. Mer-link: Mercado en Línea.
- vii. Fomento del intercambio de datos y simplificación de trámites, a través de una plataforma de interoperabilidad y establecimiento de una propuesta país de Datos Abiertos.
- viii. Reactivación de la Red Interinstitucional de Gobierno Digital, conformada por los líderes en TIC del sector público, privado y académico.

Al respecto, en la introducción al documento Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014 (Mideplan, 2010) la presidente Chinchilla Miranda, menciona que este Plan responde a la vez, al Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 *María Teresa Obregón Zamora*, en cuanto a lineamientos de política sectorial relacionados con: *Mejorar la gestión pública, la calidad de los servicios que presta el Estado y la participación ciudadana en el accionar público* y el de *Consolidación de un modelo organizacional y tecnológico que promueva la integración interinstitucional e intersectorial en el país*. Además, se relaciona con la acción estratégica *Definir y desarrollar un modelo de interoperabilidad tecnológica y de procesos a nivel de todo el Estado costarricense*, cuyo objetivo es *garantizar el intercambio de información entre las instituciones del Estado que mejore la calidad del servicio que se le brinda al ciudadano*.

Aunque, según el PROSIC (2010, p. 3), en el PND 2011-2014 solamente hace una vaga referencia en el capítulo 7: Competitividad e Innovación, con respecto al mejoramiento en aspectos de tramitología regulatoria y en cuanto al objetivo sobre el uso de las tecnologías de información y Gobierno Digital, para mejorar la calidad de la prestación de servicios. Sin

embargo, es interesante resaltar que, por primera vez en la elaboración de los planes de Gobierno Digital, en el Plan Maestro 2011-2014, se presentó un apartado específico dedicado a la Transparencia y Participación Ciudadana.

En este eje del Plan, se planteó emitir una política nacional de datos abiertos, fomentar el empoderamiento de la población, a través del acceso a la información, el uso de redes sociales y de los espacios de participación ciudadana, así como el desarrollo de soluciones que permitan el control del ciudadano sobre el gasto público. En este apartado se incluyó, el uso generalizado en todas las instituciones de la plataforma de compras públicas Mer-link (STGD, 2012).

4.2. Resultados de las estrategias de Gobierno Digital al 2012

Con base en la revisión general del desarrollo de las acciones que se enmarcan en la estrategia de Gobierno Digital, planteada como política pública, todavía con sus altibajos, inconsistencias y recurrentes cambios organizativos, como se analiza más adelante, pueden identificarse importantes impactos en diferentes áreas. En materia de portales *web* de Internet, que son sitios que ofrecen a la población el acceso, de manera integrada, a un grupo o conjunto de servicios relacionados con un tema, estos incluyen aplicaciones como enlaces *web*, buscadores, foros, documentos, aplicaciones, compra electrónica. La STGD desarrolló el Portal Ciudadano del Gobierno de Costa Rica (www.gob.go.cr)¹² como ventanilla única de ingreso para la obtención de información, realización de transacciones y la interacción entre los ciudadanos y el gobierno, a través de un servicio de búsquedas especializadas en dominios gubernamentales (*.go.cr, *.ac.cr, *.sa.cr y *.fi.cr).

Bajo este esquema se desarrollaron plataformas electrónicas con el objetivo de reducir significativamente los tiempos de gestión, como ventanillas electrónicas de servicio –VES- (www.ves.go.cr),¹³ incorporando múltiples puntos de servicios mediante el uso de la infraestructura física y técnica de Correos de Costa Rica y las sucursales del Banco de Costa Rica. Esto con el fin de ampliar la prestación de los servicios, entre esos: la emisión pasaportes y cédulas de residencia de la Dirección General de Migración y Extranjería;

¹² Actualmente en desuso.

¹³ Actualmente en desuso.

renovación de licencias de conducir del MOPT; permisos de armas del Ministerio de Seguridad Pública; solicitud de pensiones de la Dirección de Pensiones (DNP); trámites de Permisos de Construcción y de Registros Sanitarios.

En el marco de la Estrategia Nacional de Simplificación de Trámites y Mejora Regulatoria, se desarrolló el sistema *Crear-Empresa* del MEIC, como una ventanilla electrónica de servicios que agiliza y simplifica los trámites y requisitos necesarios para la creación de nuevas empresas¹⁴. Asimismo, la aplicación *EnTiempo* (www.entiempo.go.cr), que le permite al ciudadano, a través de medios electrónicos llevar a cabo el trámite para la aplicación del *Silencio Positivo* en permisos y autorizaciones susceptibles de esta figura, el cual fue lanzado el 1.º de noviembre de 2012, con la participación inicial de seis¹⁵ instituciones y 119 trámites disponibles a los ciudadanos.

En materia de comercio y trámites electrónicos, se implementaron acciones relacionadas con los procesos de pagos electrónicos mediante el Sistema Interbancario de Negociación y Pagos Electrónicos (Sinpe), se definió el *Documento Nacional de Identidad Electrónica* y el Sistema Nacional Identificación (NID). Además, se emitieron e implementaron los mecanismos de la Ley 8454 del 2005 *Firma digital* y se puso en marcha la presentación de impuestos en forma electrónica mediante el sistema *Pago E-Impuestos*.

El tema de las compras públicas electrónicas es que más ha generado controversia en el ámbito nacional, debido a su trascendencia en las finanzas, funcionamiento y efectividad del aparato público, así como en cuanto al control de la corrupción. Auspiciado por el ICE, como una prioridad del Área de Proyectos de la nueva estructura de la División de STGD, en convenio con el Gobierno de Corea, en marzo de 2010, se desarrolló el Sistema Electrónico de Compras Públicas Mercado en Línea (MerLink), que podría considerarse como el proyecto más representativo del Gobierno Digital.

Es una plataforma electrónica que permite a las entidades del Estado llevar a cabo con mayor eficiencia la compra y venta de productos y servicios y transparentar las

¹⁴ Decreto Ejecutivo 37020-MJPMEIC, Presidencia de la República, el Ministerio de Justicia y Paz, y el Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

¹⁵ MEIC, Ministerio de Salud, Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Acueductos y Alcantarillados (AyA), Instituto Costarricense de Turismo (ICT) y el Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS)

operaciones y las decisiones en los procesos administrativos, para mantener informados a los actores que participan, así como a la ciudadanía interesada en conocer acerca de las contrataciones del Estado y en ejercer control social. Funciona como un portal de comercio electrónico, a través de una ventanilla única, accesible por medio de Internet en www.mer-link.go.cr o www.mer-link.co.cr. Al 2012, 57 instituciones públicas utilizaban este sistema de compras.

Sin embargo, en el 2012, la Contraloría General de la República (Informe No. DFOEIFR-IF-5-2012 21 de junio, 2012) señaló el problema de que el Estado costarricense, a pesar de diferentes esfuerzos, no había logrado implantar un mecanismo uniforme e integrado de compras públicas para la totalidad de su aparato administrativo y usaban otras plataformas diferentes:

- i. El sistema *CompraRED*, creado en el 2001 por el Ministerio de Hacienda que es el ente rector en compras públicas. Al 2011, esta plataforma era usada por una cuarta parte de las entidades estatales, incluyendo la CCSS, una de las mayores instituciones compradoras en el país.
- ii. El Sistema de Contrataciones Municipales (SCM), creado en noviembre de 2009 por el Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), en conjunto con el Programa Nacional de Competitividad y Mejora Regulatoria (Pronacomer), del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC).
- iii. Otros que específicamente han desarrollado e implementado algunas instituciones públicas para su uso propio.

En cuanto al tema de datos abiertos gubernamentales, en setiembre de 2012, se publicó el sitio nacional: datosabiertos.gob.go.cr, con 765 juegos de datos englobados en 80 temas de 21 instituciones estatales y se capacitó a 30 funcionarios encargados de la publicación de datos abiertos y en el uso de la respectiva plataforma tecnológica. Además, se llevó a cabo la primera *hackathon Desarrollando América Latina 2012* para promover el uso de datos abiertos y la colaboración de los ciudadanos en la búsqueda de soluciones novedosas a los problemas nacionales (Desarrollando América, 2012).

En el ámbito de los gobiernos locales, se realizaron esfuerzos en materia de soluciones

de gobierno electrónico para las municipalidades. El Programa MuNet (Municipios Eficientes y Transparentes), se ejecutó en alianza con la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Agencia de Desarrollo Internacional Canadiense, para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales dirigidas a mejorar la transparencia, la eficiencia y la participación de los ciudadanos. Se trabajó con 33 municipalidades de las cuales 29 se capacitaron en el uso de MerLink. Además, se llevaron a cabo experiencias piloto en Grecia, Los Santos y Alajuela del proyecto *Ciudades digitales*.

En materia de cierre de brecha digital, se equiparon y pusieron en funcionamiento de 250 Centros Comunitarios Inteligentes (CECI) en distintas comunidades del territorio nacional y el programa *Cerrando Brechas*, permitió dotar de conexión de Internet al 100 % de los centros educativos del Ministerio de Educación, así como a los Cen-Cinai y la Red de Cuido.

En cuanto al fomento de la sociedad del conocimiento y la información, en el país se realizaron diversas actividades internacionales, como el Congreso Innovación en Gobierno Electrónico, la II Cumbre Ministerial e IV Reunión de Autoridades Nacionales de la Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe (Red Gealc), celebrados en 2012, con la participación de las autoridades de Ciencia y Tecnología y de Gobierno Electrónico de 32 países de la región, con el apoyo del Gobierno de Canadá, el BID, la OEA y el Instituto para la Conectividad en las Américas (IDRC/ICA) y la Agencia Nacional de Información (NIA, por sus siglas en inglés) de Corea del Sur.

Además, se elaboraron seis estudios anuales, del 2007 al 2012, del *Ranking* de sitios *web* instituciones públicas (elaborado por el Incae), con el fin de identificar a las instituciones que brindan servicios de manera ágil, eficiente, oportuna, accesible y comprensible para la ciudadanía, a través de sus páginas *web*, con el fin de realimentar las políticas y planes nacionales al respecto. Por otra parte, entre los actores relevantes que han sido aliados del desarrollo de Gobierno Digital en ese periodo y en la actualidad, están el Banco de Costa Rica, el ICE, la Cámara de Exportadores de Costa Rica (Cadexco), la Cámara Costarricense de Tecnologías de la Información y Comunicación (Camtic), la UCR, la UNED y ONG nacionales, como el grupo *Estrategia Siglo XXI* y el Club de Investigación Tecnológica.

En el ámbito internacional, para el desarrollo de la estrategia digital en el país, desde

su instauración la STGD sostuvo relaciones de cooperación con otras instituciones similares en países con mayor desarrollo en la materia, organismos regionales e internacionales, como la ONU, OEA, BM, BID, Red de Gobierno Electrónico de América Latina y Caribe (RED GEALC), así como con la NIA de Corea del Sur y la Agencia de Infocomunicación (IDA, por sus siglas en inglés) de Singapur, con las cuales elaboró el Plan Maestro de Gobierno Digital para el periodo del 2011-2014. Con el fin de analizar el avance del Gobierno Digital en Costa Rica al 2012, se revisaron las evaluaciones sobre los indicadores mundiales en materia de desarrollo del Gobierno Electrónico¹⁶ que, desde el 2003, hace el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Organización de las Naciones Unidas (Undesa, por sus siglas en inglés). Con esto se procura medir la capacidad de las administraciones nacionales para utilizar tecnología en línea en la ejecución de las funciones gubernamentales al valorar los siguientes aspectos:

- i. Evaluación de servicios *web* en línea, en cuatro categorías, según el nivel de desarrollo: emergentes, información mejorada, transaccionales e integrados.
- ii. Este índice fue el que más creció en Costa Rica, con respecto a la medición anterior del 2010, mejoró de 0,305 a 0,497, ya que el país mostró un rápido avance hacia la etapa transaccional, fundamentalmente por la implementación de servicios públicos en línea.
- iii. Infraestructura de telecomunicaciones por cada 100 personas: el número de computadores, usuarios de Internet, líneas telefónicas, celulares móviles y de abonados de banda ancha fija, subió de 0,242 en el 2010 a 0,314 en el 2012.
- iv. Desarrollo del capital humano: mide la tasa de alfabetización de adultos y la tasa bruta combinada de matriculación primaria, secundaria y terciaria. Aunque Costa Rica tiene uno de los indicadores más elevados en el mundo, mostró un leve

¹⁶ El estudio evalúa 193 Estados miembros de la ONU, con base un índice compuesto de cuatro indicadores: evaluación web o servicios en línea, infraestructura de telecomunicaciones y desarrollo del capital humano y e-Participación. Para un mayor detalle al respecto se puede consultar el documento borrador “Indicadores sobre Gobierno Electrónico”, CEPAL-ILPES, elaborado por Alejandra Naser (Cepal, s. f.).

Cabe recordar que el término usualmente utilizado en la literatura internacional y por parte de entes internacionales es el de Gobierno Electrónico (e-Gov) y se utiliza como sinónimo de Gobierno Digital. En este estudio, se hace una separación conceptual entre ambos términos, para relacionarlos con el concepto de Gobierno Abierto.

descenso, ya que pasó de 0,883 en el 2010 a 0,809 en el 2012.

- v. La e-Participación o uso de Internet por los gobiernos: permite tener una visión de las diferentes herramientas que los países están utilizando para promover la interacción entre el ciudadano y el gobierno, así como entre los ciudadanos, como *e-information sharing*: para facilitar el suministro de información a los ciudadanos; *e-consultation*: sobre la interacción con los involucrados y *e-decisión making*: acerca de la participación en los procesos de toma de decisiones.

Este último indicador fue incluido en el 2010 (antes era un índice suplementario), lo cual es significativo, porque señala el paso de un concepto de Gobierno Electrónico de carácter más instrumental, hacia una concepción que señala una redefinición de la relación Gobierno-sociedad, más cercana al concepto de Gobierno Digital. Del 2010 al 2012 aumentó de 0,2000 a 0,3158. En las tablas 1 y 2 se muestran los resultados de las evaluaciones mencionadas.

El desarrollo del Gobierno Digital es un proceso paulatino que progresa con el avance y adopción de las TIC, así como por los cambios del entorno que inciden en el accionar gubernamental. Según las evaluaciones, Costa Rica avanzó significativa y constantemente a lo largo del periodo 2003-2012, en cuanto a sus puntuaciones en los rubros mencionados. Sin embargo, su posición en el *ranking* mundial fluctuó durante ese periodo, debido a que otros países tuvieron avances más acelerados, como se muestra en la tabla 1.

En relación con otras naciones del globo, en la tabla 2 se observa que, para 2012, en la puntuación de los índices, Costa Rica estaba a una distancia significativa de los cinco países líderes en la materia, pero por encima del promedio mundial y el de la subregión Mesoamericana. Sin embargo, su posición general en el *ranking* global, disminuyó del 2010 al 2012 y se ubicó en el cuarto lugar de la Región Mesoamericana, después de México, Panamá y El Salvador.

Al valorar el desarrollo del Gobierno Digital al 2012, como política pública, tanto el Prosic (2012) como la CGR (2012), coinciden en externar criterios menos positivos acerca de su alcance, considerándola poco integral y de plazo reducido. Esto limita el potencial del país de avanzar, de manera consistente y acelerada, hacia la sociedad global de la información

y el conocimiento.

Tabla 1. *Costa Rica 2003-2018. Indicadores de Gobierno Electrónico. ONU*

Año	Puntuación (la calificación máxima es 1)	Ranking Mundial De 193 Países
2004	0,4188	73
2005	0,4612	70
2008	0,5144	59
2010	0,4749	71
2012	0,5397	77
2014	0,6061	54
2016	0,6314	53
2018	0,7004	56

Fuente: ONU, 2012.

Tabla 2. *Desarrollo del gobierno electrónico en América Central 2010-2012*

País	Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico		Clasificación <i>Ranking</i> Mundial	
	2012	2010	2012	2010
<i>Promedio mundial</i>	0.4882	0.4406		
República Corea	0.9283	0.8775	1	1
Países Bajos	0.9125	0,8097	2	5
Reino Unido	0.8960	0.8147	3	4
Dinamarca	0.8889	0.7872	4	7
Estados Unidos	0.8687	0.8510	5	2
<i>Promedio región</i>	0.4895	0.4295		
México	0.6240	0.5150	55	56
Panamá	0.5733	0.4619	66	79
El Salvador	0.5513	0.4700	74	73
Costa Rica	0.5397	0.4749	77	71
Guatemala	0.4390	0.3937	112	112
Honduras	0.4341	0.4065	117	107
Belice	0.3923	0.3513	124	120
Nicaragua	0.3621	0.3630	130	118

Fuente: Estudio de las Naciones Unidas sobre el Gobierno Electrónico, 2012.

Según estos estudios, en 2012 se evidenció que se había realizado múltiples esfuerzos para desarrollar el Gobierno Digital en el país, pero con poca articulación, coordinación o integración. Además, las políticas públicas contenidas al respecto en el Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones, el Plan Nacional de Ciencia y Tecnología e Innovación, el Acuerdo Social Digital o en el Plan Maestro de Gobierno Digital, no constituyen lineamientos de alcance general ni de largo plazo y carecen de instrumentos que garanticen su vigor en el tiempo, sobre todo, ante los cambios de Administración gubernamental.

Ambos informes mencionados señalan la falta de liderazgo político del Poder Ejecutivo, el cual careció de la necesaria conducción de alto nivel que permitiera avanzar hacia metas de largo alcance (Prosic, 2012). Esto mediante una figura responsable de la integración, coordinación y vigilancia que, en conjunto con la participación activa de los distintos sectores políticos, económicos, sociales y académicos, tanto en la emisión e implementación de la política pública como en la planificación y ejecución de los respectivos proyectos, evitara el surgimiento de múltiples iniciativas no integradas dentro del aparato estatal. Lo anterior a través de enfoques, orientaciones u objetivos propios y que representan esfuerzos redundantes y concordantes (CGR, 2012).

Según la CGR (2012), lo anterior se demuestra con la coexistencia de múltiples plataformas para apoyar los procesos de compras del Estado, así como con los cambios en la CIGD y en la STGD desde su creación en 2006, lo que evidencia la visión de corto plazo en el tratamiento del tema. Además, la Secretaría Técnica, como órgano operativo del programa de Gobierno Digital, ha sido cuestionada por su capacidad formal-legal para inducir el cambio tecnológico y organizativo que demanda la introducción y operación efectiva de los postulados de Gobierno Digital en las instituciones públicas.

Al respecto, un editorial de La Nación (2009), hace ver que, aunque el programa de Gobierno Digital ha sido dirigido por los dos vicepresidentes de la República, como una forma de darle el peso necesario para adoptar decisiones políticas en todo el sector público, ha demostrado las limitaciones legales propias de las instancias creadas por decreto ejecutivo, como la CIGD y la STGD. Por lo tanto, plantea que:

Costa Rica cuenta con todas las condiciones necesarias para convertirse en una

potencia digital. Se requiere una visión de largo plazo, pero también de constancia para su implementación. En materia de tecnologías de información la gradualidad es imprescindible. El desarrollo de las TIC en Costa Rica debe ser visto como un proceso, que debe contar con una institucionalidad adecuada que asuma la responsabilidad de sostener el esfuerzo nacional y de mantener el curso [...] se requiere una forma alternativa de organización refrendada por ley, para poder con una entidad especializada con el músculo legal que, aparejado al aspecto tecnológico, le permitiría al país la definición y ejecución de una estrategia efectiva de largo plazo (s. p.).

En el apartado siguiente se analizan, en conjunto, las acciones en cuanto al Gobierno Digital, como un precedente para comprender la relación y la diferencia con respecto al GA.

4.3. Consideraciones acerca de los aspectos de Gobierno Digital

Con el escrutinio de las acciones en materia de Gobierno Digital en el periodo antes de la incorporación del Costa Rica al movimiento mundial de GA, en enero del 2102, se pueden observar algunos aspectos que podrían contribuir a explicar la dinámica de ese proceso de incorporación y el desarrollo del GA en Costa Rica.

En primer lugar, se observa una evolución del concepto de Gobierno Digital, que pasa del enfoque de las décadas de 1970 y 1980, basado en la aplicación de las TIC para lograr mayor eficacia en la gestión gubernamental. Lo anterior se cambió por una perspectiva orientada a lograr que las TIC potencien la gobernabilidad del Estado, entendida como la capacidad de los gobiernos democráticos para dirigir a sus sociedades, conducir las y coordinarlas (Aguilar, 2016).

Según Reilly (2002), el foco del uso de las TIC por parte de los gobiernos de Costa Rica y la región centroamericana, es la modernización del Estado, por lo tanto, incorporan la gobernabilidad a la agenda del desarrollo. Este abordaje introduce el paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP), en boga desde mediados de los años 1990 y primera década del 2000. En este, la tecnología se convierte en el factor potenciador de una gestión donde las estructuras jerárquicas y burocráticas se transformen en sistemas de integración horizontal orientadas hacia la ciudadanía en su rol de cliente de los servicios. A partir de este paradigma, la innovación tecnológica en la administración pública es un catalizador que puede transformar la prestación de los servicios públicos, al aumentar la eficiencia y la

transparencia de la gestión gubernamental.

En ese sentido, el ejercicio gubernamental de formular e implantar políticas y servicios de calidad, implica que la información en dos vías cumpla un papel crucial, porque facilita la participación de la ciudadanía en las diversas etapas del proceso de política pública, así como en el mejoramiento de la calidad de los procesos y sus resultados. Esto se debe a que posibilita la identificación de las necesidades y expectativas de la ciudadanía para el diseño de los servicios y el cotejo de los niveles de satisfacción con las prestaciones recibidas.

Por esto, según Welp (2008), la cooperación internacional incentivó en Latinoamérica el desarrollo del gobierno electrónico, para mejorar los sistemas de información del gobierno con los fines de aumentar, tanto la eficacia como la eficiencia del Estado, así como reducir el nivel de corrupción. Además, se pretende mejorar la rendición de cuentas a los donantes y calificar al estatus de países pobres altamente endeudados, debido a lo que esta autora considera como los resultados de los programas de ajuste estructural financiados por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional durante la década de los ochenta. Estos últimos crearon situaciones más difíciles para los sectores más vulnerables y propiciaron el incremento de la corrupción, la falta de transparencia en las decisiones públicas, los vacíos de responsabilidad frente a la ciudadanía o ineficiencias en la gestión pública.

Paulatinamente, el concepto de Gobierno Digital adquirió nuevos contenidos a lo largo de la primera década de 2000, debido a las experiencias en el ámbito mundial que mostraron el potencial efectivo del uso de las TIC (de Internet en particular), como herramienta, no solo para mejorar el funcionamiento de los sistemas administrativos del Estado, sino por su impacto en los sistemas políticos democráticos. Esto se debe a que incide directamente en las formas de relación y conducción entre todos los actores sociales y modifica sustancialmente las relaciones entre la sociedad y el Estado.

Diversos autores, como Castells (2001), Welp (2008) y otros¹⁷, señalaban que, en esa época, estaba poco estudiado el efecto y uso de las TIC e Internet como instrumentos para

¹⁷ Autores como Hinnant y Moon (2001); Fountain (2001); Fernández y Welp (2003); West (2004) habían planteado que las TIC podrían provocar cambios sustantivos también en el funcionamiento democrático y pueden mejorarla eficiencia en las prestaciones del gobierno, reducir la corrupción (Bhatnagar, 2003) y canalizar demandas ciudadanas con nuevos espacios de participación política (Bimber, 1999; Chadwick May, 2003; Hague y Loader, 1999).

contribuir con un mejor funcionamiento de los sistemas políticos democráticos. Welp (2008) se refiere a esto como *e-democracia*, para describir la relación entre las tecnologías, la democracia y el buen gobierno, considerando que:

El uso de medios electrónicos de comunicación que dan poder a los ciudadanos para controlar la responsabilidad de legisladores y políticos sobre sus acciones en el ámbito público, ya sea mediante el fortalecimiento de la transparencia del proceso político, el mejoramiento de la calidad de las instancias de formación de opinión o el incremento de la participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones (Trechsel *et al.*, 2003: 10). Los diseños estratégicos del gobierno electrónico, por su parte, suelen incluir la dimensión democrática junto a la de la mejora de la eficiencia de la administración (p. 178).

Según Welp (2008), el uso de la tecnología por parte de los gobiernos para mejorar su relación con la ciudadanía adquiere otra dimensión, concerniente con la calidad de la democracia (representativa y participativa), ya que la tecnología pone a disposición de la ciudadanía más datos sobre cómo se gestiona el espacio público. Esto permite generar más transparencia, abrir más y mejores canales de comunicación y de participación ciudadana, posibilitando el ejercicio real del derecho de acceder a la información pública y de ejercer el control sobre el gobierno. Lo anterior supondría, según la autora, que se reduzcan los niveles de corrupción y que, de esta manera, se pueda incrementar la confianza y la legitimidad del sistema político y administrativo.

Sobre este tema, el estudio de la ONU sobre el gobierno electrónico (ONU, 2012), señaló que este aspecto se convertiría gradualmente en el activador clave del desarrollo sostenible, en la medida que el sector público continúe con la reforma las instituciones y los procesos estructurales. Esto para aumentar la eficacia y mejorar la prestación de servicios, crear un ambiente propicio para los negocios y ofrecer más oportunidades de participación a la ciudadanía. Esto se debe a que el principio fundamental del gobierno electrónico es mejorar el trabajo interno del sector público, al reducir los costos financieros, los plazos en las operaciones, integrando los flujos de trabajo y los procesos y utilizando eficazmente los recursos que posibiliten soluciones sostenibles.

Las conclusiones del estudio de la ONU (2012), señalan la importancia del gobierno electrónico y de las TIC como parte integral del desarrollo sostenible y llaman la atención sobre los modernos enfoques de gobierno electrónico que se han puesto en marcha en países

de mayor desarrollo socioeconómico. Esto para lograr un marco de gobierno integrado y la inclusión de los sectores menos favorecidos en el círculo del desarrollo.

Según Morín y Garza (citados en Brower, 2016), la cada vez mayor intensidad de las exigencias y demandas de la sociedad y la creciente complejidad social, resultante de nuevas formas de alianzas colectivas, a través de modalidades, dinámicas y heterogéneas que caracterizan a la estructura social y, consecuentemente, la densidad cultural, cargaron de mayores contenidos al concepto de Gobierno Digital o electrónico. A esta noción se le sumaron connotaciones de instrumento idóneo para mejorar la transparencia y rendición de cuentas del quehacer del sector público, de manera accesible para la ciudadanía, mediante las redes de infocomunicación establecidas.

Lo anterior conlleva a redefinir el papel de las tecnologías de comunicación e información en el desarrollo de los modelos de gobernanza pública. Según lo explica Gascó (2014), en las organizaciones cuya gobernanza es burocrático o tradicional, el papel de las TIC es mejorar en eficacia y en eficiencia mediante la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos. En la gobernanza *gerencial* o NGP, el enfoque de la gestión pública hace énfasis en la eficiencia, pero también en servir al ciudadano, al facilitar, a través de las TIC, la interacción con los ciudadanos, a través de portales y páginas *web*.

Mientras que, para Gascó (2014) el papel de las TIC en la gobernanza abierta y participativa, bajo el paradigma que el ciudadano no es solo un *cliente*, sino que es un ciudadano político activo que se involucra en los procesos de gestión de lo público, las TIC son clave en relación con la transparencia y la rendición de cuentas, por un lado y a la colaboración y la participación, por el otro.

En este apartado se describen las acciones precedentes a la adhesión de Costa Rica a la OGP, relacionados con el gobierno electrónico y la estrategia de Gobierno Digital. Este último es una noción de mayor complejidad que el primero, porque implica una mayor potenciación del uso de las TIC en las acciones gubernamentales, para propiciar formas de relación más interactivas entre las instancias de gobierno y la ciudadanía.

En ese sentido, como se verá al final del capítulo, inicialmente no hubo claridad conceptual y se asumieron como sinónimos al Gobierno Digital y al Gobierno Abierto. Esto

podría explicar por qué, cuando el país fue invitado y se comprometió a participar en la OGP, la Administración Chinchilla Miranda decidió designar a la STGD para hacerse cargo de elaborar el primer plan de acción del país en materia de GA. Este último, como se expondrá más adelante, estuvo constituido por proyectos del plan de Gobierno Digital 2011-2014.

Asimismo, para tener claridad acerca de la evolución hacia la adopción en el país del concepto de GA, en el apartado siguiente se identifican los precedentes en el país acerca de los hechos suscitados en torno a los componentes que constituyen el concepto de GA, la apertura y la participación de la ciudadanía en el ejercicio del gobierno.

4.4. Dimensiones de apertura y participación ciudadana

En el primer capítulo, tanto Meijer *et al.* (citados en Gascó, 2014) como Mariñez (2015), consideran que el GA se ha abordado desde dos perspectivas diferentes que, en conjunto, dan forma a este concepto. Una de estas perspectivas es la dimensión de la apertura y transparencia gubernamental, desde cuya óptica, el GA gira en torno a elementos como libertad de información, difusión activa de la información pública, el acceso a los datos de documentos gubernamentales, la usabilidad de la Internet y los sitios *web*. Esto bajo la premisa de que la transparencia produce, genera, propicia y sustenta la rendición de cuentas y al mismo tiempo, un gobierno más responsable, respondiente y explicativo, lo cual fortalece la legitimidad y la confianza pública en el gobierno (Gascó, 2014).

La otra perspectiva se refiere a la dimensión relacional o de participación, en la cual, el abordaje del GA se centra las relaciones de colaboración entre el gobierno y la ciudadanía y el sector económico y las relaciones intra e intergubernamentales, al incorporar la visión de la gobernanza pública relacional, como nueva forma de gobernar. Por esto, en este apartado se recopilamos las acciones que se han llevado a cabo en el país antes de la incorporación a la OGP en el 2012, las cuales conforman un marco institucional, normativo y organizacional, que favorece el desarrollo de ambas dimensiones.

4.5. Marco de apertura: transparencia, rendición de cuentas y acceso a la información pública

Siguiendo el orden jerárquico que presenta la pirámide del ordenamiento jurídico, se

revisa la normativa, a partir de la constitución, los tratados internacionales y después las leyes específicas, relacionadas con los temas de apertura.

4.5.1. Constitución Política de Costa Rica

En primera instancia se puede considerar que, a partir de la Constitución Política y de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional¹⁸, el país cuenta, desde inicios del 2000, con una base jurídica que propicia el ejercicio de un gobierno más abierto y participativo en el país. En cuanto a los principios de transparencia y rendición de cuentas, con la reforma del artículo 11 de la Constitución Política por Ley 8003 del 8 de junio de 2000, se estableció que la Administración Pública está sometida a la evaluación de sus resultados y obligada a rendir cuentas de sus actos, con la consecuente responsabilidad personal para los funcionarios, quienes actúan como *simples depositarios de la autoridad*.

Además, en el artículo 11 constitucional, se estableció que por ley se deben especificar los medios para que el control de los resultados y la rendición de cuentas opere como un sistema que cubra todas las instituciones públicas, sin embargo, a la fecha del ingreso a la OGP, no se había establecido ninguna normativa ni mecanismo para hacer operativas esas evaluaciones. Al respecto, en el 2004, la Sala Constitucional¹⁹ estableció que en el texto del artículo 11, están involucrados los principios de transparencia y publicidad. Por lo tanto, las entidades públicas están llamadas a ser verdaderas casas de cristal, de modo que cualquier persona ciudadana pueda indagar y fiscalizar los asuntos de su interés, por esto, las instituciones deben establecer los medios adecuados para el intercambio efectivo de información que además propicie la participación activa de la ciudadanía. Para lograr ese objetivo, la Sala indica que “uno de los instrumentos más valiosos lo constituye el derecho

¹⁸ En la Constitución de 1949, se otorga, expresamente, el control de constitucionalidad de las normas a la Corte Suprema de Justicia, bajo las reglas establecidas en el Código Procesal Civil. Con la promulgación de la Ley número 7128 del 18 de agosto de 1989, se reformaron los artículos 10, 48, 105 y 128 de Constitución Política, y con ello estableció la integración de una Sala especializada de la Corte Suprema de Justicia para conocer y declarar, por mayoría absoluta de sus miembros la “inconstitucionalidad de las normas de cualquier naturaleza y de los actos sujetos al derecho público” (artículo 10, párrafo primero de la Constitución), así como de los recursos de habeas corpus y amparo, para garantizar la integridad y libertad de las personas y el goce de los otros derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derecho humanos (artículo 48 constitucional) (Poder Judicial, s. f.).

¹⁹ En Sentencia 1790-2004, del 20 de febrero del 2004.

de acceso a la información administrativa” (Córdoba y Gutiérrez, 2013, p. 4).

Según la Sala Constitucional²⁰, el derecho de acceso a la información pública también se garantiza con el artículo 30 de la Constitución Política, que reconoce el libre acceso a los departamentos administrativos²¹, con el fin de obtener información sobre asuntos de interés público y donde no se obliga al administrado a demostrar el interés público que le asiste para obtener información determinada²². El propósito del constituyente fue “reducir a su mínima expresión el secreto administrativo y ampliar la transparencia y publicidad administrativas” (s. p.).

De manera conexas, al artículo 11, el artículo 27 de la Constitución garantiza que todos los ciudadanos, sin restricción alguna, tienen la libertad y el derecho de petición, de gestiones o de información, ante cualquier entidad o funcionario, los cuales están sujetos a esto por el principio de legalidad (artículo 11 de la Ley General de la Administración Pública). Al respecto, la Sala Constitucional ha señalado que “por ello es su deber responder a la gestiones o peticiones que haga cualquier persona” (Voto 1533-91) y, para ejercer este derecho, no se requiere ni siquiera de derecho subjetivo, interés legítimo o justificación alguna (Voto 740-95). Asimismo, el artículo 27 establece el derecho de pronta respuesta, lo cual no debe confundirse con obtener lo pedido. En los casos de petición de información, salvo que el ordenamiento jurídico disponga un plazo distinto, la respuesta debe darse en los diez días hábiles siguientes a la recepción de la petición y sobre su incumplimiento operan los Recursos de Amparo, como lo establece el artículo 32 de la Ley de la Jurisdicción Constitucional.

Adicionalmente, la Sala Constitucional consideró que el nombre más adecuado es *derecho de acceso a la información administrativa*, en virtud de que se refiere al acceso a los archivos, registros y expedientes físicos o automatizados que las administraciones públicas han recolectado, procesado y almacenado, refiriéndose a datos de interés general y de acceso

²⁰ Sentencia 136-2003, del 15 de enero del 2003.

²¹ Entendidos como “Todos los entes públicos y los órganos de la Administración central y la Administración Descentralizada institucional, por servicios y corporativa, así como las empresas públicas y las personas privadas que ejercen en forma permanente o transitoria una potestad o competencia pública (concesionarios, gestores, notarios) son sujetos pasivos del derecho de acceso a la información”. Sentencia 136-2003, del 15 de enero del 2003.

²² Sentencia 2182-2001, del 21 de marzo del 2001.

irrestringido contenidos en archivos públicos²³. Esto tampoco puede condicionar su acceso al medio tecnológico que la instancia pública utilice²⁴ y donde existe una autorización absoluta y el deber *inexcusable* de ponerlos al alcance de quienes quieran consultarlos. Este es un mecanismo de control ciudadano de las actuaciones estatales, lo cual es consustancial con la forma democrática de gobierno y permite moldear “las relaciones entre el Estado y la sociedad civil” (Córdoba y Gutiérrez, 2013, pp. 5 -9).

En esa misma sentencia del 2003, la Sala Constitucional explica que los límites intrínsecos al derecho de acceso a la información administrativa son los secretos de Estado, como lo establece el párrafo 2º del artículo 30, los cuales son reserva de ley, según el artículo 19, párrafo 1º de la Ley General de la Administración Pública. Sin embargo, también esclarece que toda información relativa a la Hacienda Pública es de interés público²⁵, así como los informes sobre el país, elaborados por organismos internacionales²⁶.

Además, la sentencia antes mencionada, señala que hay límites extrínsecos, cuando la misma Constitución, en el artículo 24, garantiza a todas las personas su *esfera de intimidad*. Los datos estrictamente personales, por ejemplo: orientación ideológica, fe religiosa, preferencias sexuales, domicilio, comunicaciones, entre otros²⁷, que un ente público posee, no pueden ser accedidos por ninguna otra persona, por suponer una intromisión externa e inconstitucional.

El acceso a los archivos médicos y otros datos personales que deban aportarse a los diversos tipos de expedientes administrativos, se encuentra restringido a la administración y a quienes ostenten un interés directo en esta. En cuanto a la forma de uso de los datos personales, independientemente del aspecto de sus límites, debe hacerse de manera que se garantice la integridad, veracidad, exactitud y empleo. Esta reviste suma importancia legal porque podrían generarse errores de interpretación y poner en riesgo el honor y los intereses

²³ Sentencia 8996-2002, del 13 de setiembre del 2002.

²⁴ Sentencia 12804-2009, del 18 de agosto del 2009. Debe Garantizarse el acceso a quienes no pueden utilizar las TIC

²⁵ Sentencia 13658-2008, del 5 de setiembre del 2008. El secreto bursátil sede ante el derecho de acceso a la información de carácter público, en materia de inversión y compromisos financieros del Estado.

²⁶ Sentencia 3074-2002, del 2 de abril del 2002.

²⁷ Sentencia 8996-2002, del 13 de setiembre del 2002.

del titular de la información.

Otro caso de límite extrínseco, se refiere al acceso a una información administrativa determinada en un procedimiento administrativo concreto y específico²⁸, en el cual solo las partes interesadas tienen ese derecho, que se encuentra normado en la Ley General de la Administración Pública (LGAP, s. f.).

Además, en esta categoría se ubica el secreto de las operaciones bancarias, impuesto a las entidades de intermediación financiera de no revelar los datos de sus clientes, sobre todo, tratándose de las cuentas corrientes, de acuerdo con el artículo 615 del Código de Comercio, salvo información los antecedentes crediticios de las personas como deudor y en cuanto a investigación de delitos, bajo la consideración de un juez. Sin embargo, la Sala Constitucional indica que, a la fecha, han transcurrido más de cincuenta años desde la vigencia de la Constitución, no obstante, persiste la omisión legislativa en el dictado de una ley de secretos de estado y materias clasificadas. Por lo tanto, la legalidad en esa materia se encuentra dispersa, desarticulada e imprecisa (Córdoba y Gutiérrez, 2013).

Finalmente, el ordenamiento jurídico establece que algunos entes tienen acceso privilegiado a la información pública²⁹ como los órganos del Poder Legislativo: Comisiones de Investigación de la Asamblea Legislativa³⁰, la Contraloría General de la República³¹, la Defensoría de los Habitantes,³² así como las instancias del Poder Ejecutivo; la administración tributaria,³³ la Comisión para Promover la Competencia y la Comisión Nacional del Consumidor.³⁴

4.5.2. Convenios y tratados internacionales

Antes de la incorporación de Costa Rica a la OGP, el país había firmado varios tratados o acuerdos internacionales, como los que se presentan en este apartado. Estos se

²⁸ Sentencia 136-2003, del 15 de enero del 2003

²⁹ Sentencia n.º 136-2003, del 15 de enero del 2003.

³⁰ Artículo 121, inciso 23, de la Constitución Política

³¹ Artículos 13 de la Ley Orgánica 7428 del 26 de agosto de 1994; 20, párrafo 2º, de la Ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos, 6872 del 17 de junio de 1983 y sus reformas

³² Artículo 12, párrafo 2º, de la Ley 7319 del 17 de noviembre de 1992 y sus reformas.

³³ Artículos 105, 106, y 107 del Código de Normas y Procedimientos Tributarios.

³⁴ Artículo 64 de la Ley No. 7274 del 20 de diciembre de 1994.

enmarcaban en las corrientes internacionales sobre el buen gobierno, relacionados con la lucha contra la corrupción mediante la apertura y rendición de cuentas gubernamental. En marzo de 1996, los Estados miembros de la OEA adoptaron en Caracas, Venezuela, la Convención Interamericana contra la Corrupción, la cual entró a regir en marzo de 1997.

La Convención Interamericana contra la Corrupción fue ratificada por la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 1997 (Arroyo, 2015)³⁵ y fue el primer instrumento jurídico internacional en su tipo que reconoció la trascendencia internacional de la corrupción y que la lucha contra la corrupción es un proceso permanente y progresivo. Además, establece que se requiere contar con un instrumento que promoviera y facilitara la cooperación entre los países para combatirla.

Asimismo, reconoce que la corrupción no puede solucionarse solo con acciones represivas, sino que se necesitan las medidas preventivas orientadas a modernizar las instituciones de gobierno y a eliminar las condiciones que la propician. Además, los esfuerzos para combatir la corrupción deben hacerse mediante la coordinación y el compromiso de todos los actores sociales en conjunto con el Estado.

La Convención Interamericana contra la Corrupción estableció, entre los países signatarios, la extradición de personas por delitos de corrupción, así como la cooperación y la asistencia entre los Estados para obtener pruebas, identificar y decomisar bienes derivados de actos corruptos y facilitar los procesos concernientes a la investigación o juzgamiento de personas acusadas de corrupción. Además, exhortó a los países miembros para que el secreto bancario no encubriera este tipo de actos. Para dar seguimiento a la implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción, en 2001, durante la XXXI Asamblea General de la OEA celebrada en San José, Costa Rica, se adoptó el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Mesicic), que consiste en evaluaciones recíprocas entre los Estados, para hacer recomendaciones específicas cuando existan vacíos o se requieran mayores avances. Este comenzó a operar en enero de 2002.

³⁵ Ley 7670 del 9 de mayo de 1997.

En el 2004 se aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³⁶ y fue ratificada por Costa Rica³⁷ en 2006. Esta convención partió de considerar que la corrupción en todos los países carcome la democracia y al Estado de derecho, propicia la violación de los derechos humanos, distorsiona los mercados y permite el florecimiento de la delincuencia organizada y de múltiples tipos de violencia, lo que deteriora la calidad de vida de las personas. Sin embargo, en los países en desarrollo, la corrupción afecta todavía más, debido a que es un factor limitante de su rendimiento económico y de la lucha contra la pobreza, ya que se desvían los fondos consignados al desarrollo socioeconómico y “socava la capacidad de los gobiernos de ofrecer servicios básicos, alimenta la desigualdad y la injusticia y desalienta la inversión y las ayudas extranjeras” (ONU, 2004, p. iii).

Esta resolución de la ONU fue el resultado del esfuerzo técnico y político para incorporar en la agenda mundial la lucha contra la corrupción, cuyos precedentes fueron el Consenso de Monterrey (México), aprobado en la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo del 2002. En esta se definió el carácter prioritario de esa lucha y la Declaración de Johannesburgo (Sudáfrica) sobre el Desarrollo Sostenible, aprobada por la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, del 2002, en la que se declaró que la corrupción representa una amenaza para el desarrollo sostenible de la población y tiene efectos devastadores para el desarrollo.

La Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción está constituida por un conjunto de normas plasmadas en 71 artículos y siete capítulos que los países pueden aplicar en sus regímenes jurídicos. Incluye medidas preventivas, tipificación de las formas de corrupción (tanto en el sector público como en el privado), penalización y aplicación de ley, según las formas tipificadas, así como medidas de cooperación y asistencia técnica entre los Estados miembros, para evitar descubrir la corrupción y devolver los beneficios o bienes obtenidos de esta forma.

³⁶ Mediante la Resolución 58/4 de la Asamblea General del 31 de octubre de 2003, aunque fue firmada por los países miembros en la sede de la organización en Nueva York el 9 de diciembre de 2005 (Unodc, s. f.).

³⁷ Ley 8557 del 29 de noviembre de 2006.

4.5.3. Leyes específicas

Se examinaron las leyes específicas instauradas antes de 2012, que han creado el marco institucional para garantizar, en cuanto a la dimensión de apertura gubernamental, el derecho de acceso a la información, la transparencia, la rendición de cuentas y la lucha contra la corrupción.

En Costa Rica, el Código Procesal Penal de 1970³⁸ en el capítulo XV, dedicado a los delitos contra los deberes de la función pública, tipifica las modalidades de abuso de autoridad, incumplimiento de deberes, cohecho propio e impropio, la aceptación de dádivas por acto cumplido, la corrupción de funcionarios, la concusión y la exacción, así como el enriquecimiento ilícito y las negociaciones incompatibles. Además, tipifica el peculado, la malversación y la facilitación culposa de sustracciones, el encubrimiento, la receptación y el favorecimiento en sus distintas formas o modalidades.

El Código Procesal Penal establece la obligación de los funcionarios de denunciar los delitos perseguibles de oficio que conozcan en el ejercicio de sus funciones, con la pretensión de que se conviertan en los primeros aliados en la lucha anticorrupción.

En 1983 se emitió la primera ley sobre el Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos³⁹, en la que estableció la obligatoriedad de los servidores públicos que la Constitución Política, las leyes y de la Contraloría General de la República establezcan, de llevar a cabo declaraciones juradas, iniciales y anuales, sobre los bienes, rentas y derechos patrimoniales, así como la competencia de la CGR para reglamentar la materia y llevar un registro de las declaraciones juradas para su estudio.

En 1990, se estableció el Sistema Nacional de Archivos⁴⁰, el cual abarca todos los archivos públicos de Costa Rica, incluidos los de 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 que: “Se garantiza el libre acceso a todos los documentos generados o en posesión de las instituciones referidas en el

³⁸ Ley 4573, del 15 de noviembre de 1970.

³⁹ Ley 6872, de 16 de junio de 1983.

⁴⁰ Ley 7202 de 1990.

artículo 2 de esta ley”.

El Archivo Nacional fue creado en 1881 y mediante la Ley 7202, se transformó en una institución desconcentrada del Ministerio de Cultura y Juventud, rectora del Sistema Nacional de Archivos, la cual administra el patrimonio documental histórico del país. Además, colabora con el control del ejercicio notarial y es responsable del Archivo Intermedio, creado en el 2000, para custodiar la documentación con valor administrativo y legal, lo que facilita el acceso del público a su consulta.

El Archivo Nacional es un actor clave del ecosistema de datos abiertos, que incluye a las entidades que gestionan los datos públicos, la información y la generación, gestión e intercambio de conocimiento. Las principales tareas en relación con la implementación de los datos abiertos se refieren al suministro de recomendaciones técnicas sobre la producción, gestión de documentos e incluidos los generados por medios automáticos.

La Contraloría General de la República (CGR) fue creada en 1951 con fundamento en la Constitución Política de 1949, es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa en la vigilancia de la Hacienda Pública y tiene absoluta independencia funcional y administrativa.

Según Arroyo (2015), la CGR ha visto incrementadas sus funciones y competencias por considerarse un órgano fundamental en la lucha contra la corrupción, lo cual ejerce en sede administrativa, por sus potestades sancionatorias y, en sede penal, debido a que su representación judicial le permite ser un actor en este tipo de procesos. En el 1994, el artículo 13 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República⁴¹ dispuso el derecho que tiene esta institución de acceder a cualquier fuente o sistema de información, registro, documento, cuenta o declaración incluidos en cualquier tipo de documento de la administración activa del Estado costarricense.

En 1995, se promulgó la Ley de Contratación Administrativa⁴² que regula, de manera específica, los procesos en esta materia y la protección del interés público implícito, en atención al numeral 182 de la Constitución Política. Aunque esta ley ha sido sujeta a diversas

⁴¹ Ley 7428 de setiembre de 1994.

⁴² Ley 7494 de 1995.

y profundas modificaciones (por ej. en 1996 y 2006), es uno de los instrumentos jurídicos más importantes de que dispone la Administración Pública para participar en condiciones favorables en la contratación con fondos públicos de bienes y servicios, así como para establecer controles estrictos, con el fin de luchar contra la corrupción. Varias de las modificaciones a esta ley, se hicieron a través de la jurisprudencia, por ejemplo, el voto 998-98 de la Sala Constitucional, de las 11:30 horas del 16 de febrero de 1998 otorgó rango constitucional a todos los principios que orientan el proceso de licitación.

En 2002, se creó la Procuraduría de la Ética Pública⁴³, adscrita a la Procuraduría General de la República en lo referente a la adopción de las acciones administrativas necesarias para prevenir, encontrar y erradicar la corrupción, así como aumentar la ética y la transparencia en la función pública.

De acuerdo con un editorial de La Nación (2012), esta ampliación de funciones de la Procuraduría General, responde a una corriente internacional de control de las actuaciones de gobierno para aumentar la ética y la transparencia en el ejercicio de la función pública y luchar contra la corrupción. Asimismo, señala el editorial, debido al cumplimiento de obligaciones internacionales establecidas en las convenciones de la OEA y de la ONU anteriormente descritas, las cuales obligan a los Estados a instaurar oficinas especializadas en la lucha contra la corrupción, la cual, según los Decretos Ejecutivos 32090 (del 21/04/2004) y 33681 (del 06/03/2007), se designó como la autoridad central encargada de canalizar la asistencia judicial recíproca y la cooperación técnica establecidas en ambas convenciones.

De manera complementaria, se crearon en el Poder Judicial, la Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia y Anticorrupción⁴⁴, especializada en estos temas y la Jurisdicción Penal de Hacienda y de la Función Pública⁴⁵ con competencia en materia de delitos tributarios y funcionales contra los deberes de la función pública, incluidos los Jueces, Fiscales, Investigadores del Organismo de Investigación Judicial y otros funcionarios

⁴³ Ley 8242 de marzo del 2002.

⁴⁴ El fiscal general de la República en la circular 3-PPP-2010 dispuso su creación a partir del 1 de enero de 2011.

⁴⁵ Ley 8275 de abril 2002.

judiciales.

En el 2002, la Ley de Protección al ciudadano del exceso de requisitos y trámites administrativos⁴⁶ estableció que cualquier persona puede dirigirse a la Administración Pública para llevar a cabo trámites y “quedar protegido contra los abusos de las instituciones y los funcionarios” (art. 6).

En el 2004, la potestad contralora fue reforzada con Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública⁴⁷ y su reglamento⁴⁸. Esta norma incorporó varios artículos relacionados con el acceso a la información, en lo que se categoriza como *transparencia activa*. El artículo 7 *Libre acceso a la información*, definió un conjunto de temas considerados de interés público y, por lo tanto, de libre acceso, principalmente sobre el ingreso, presupuesto, custodia, supervisión, administración, inversión y gasto de fondos públicos.

Según la CGR y la PGR, la fuente normativa del contenido de esta ley fue la Convención Interamericana contra la Corrupción señalada (Defensoría de los Habitantes, s. f.). De acuerdo con Arroyo (2015), introdujo en la legislación nacional la tipificación de delitos vinculados con actos de corrupción, como:

Enriquecimiento ilícito, falsedad en la declaración jurada, receptación, legalización o encubrimiento de bienes, legislación o administración en provecho propio, sobreprecio irregular, falsedad en la recepción de bienes y servicios contratados, pago irregular de contratos administrativos, tráfico de influencias, prohibiciones posteriores al servicio del cargo, soborno transnacional, reconocimiento ilegal de beneficios laborales, influencia en contra de la Hacienda Pública, fraude de ley en la función administrativa, inhabilitación, violación de la privacidad de la información de las declaraciones juradas, consecuencias civiles del enriquecimiento ilícito y prescripción de la responsabilidad penal. Concomitantemente, la Asamblea Legislativa aprobó reformar el Código Penal con el fin de alinear los delitos de: penalidad del corruptor, peculado y malversación contenidos en la legislación nacional a los tipos contenidos en los instrumentos internacionales antes citados (Arroyo, 2015, p. 55).

Entre las diversas Directrices Generales emitidas por el órgano contralor, la D-2-

⁴⁶ Ley 8220 del 19 de febrero de 2002.

⁴⁷ Número 8422 del 14 de setiembre del 2004.

⁴⁸ Decreto Ejecutivo 32333-MP-J, publicado en el Alcance 11 a La Gaceta 82 de 9 de abril de 2005.

2004-CO estableció una serie de principios y enunciados éticos a observar por parte de los jerarcas, titulares subordinados, funcionarios de la CGR, auditorías internas y servidores públicos en general. En el 2004 se estableció la Red Interinstitucional de Transparencia, promovida por la Defensoría de los Habitantes y la Contraloría General de la República, cuyo propósito es facilitar el acceso de los ciudadanos a la información relacionada con la gestión de recursos públicos, mediante 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, como una política voluntaria sobre transparencia activa.

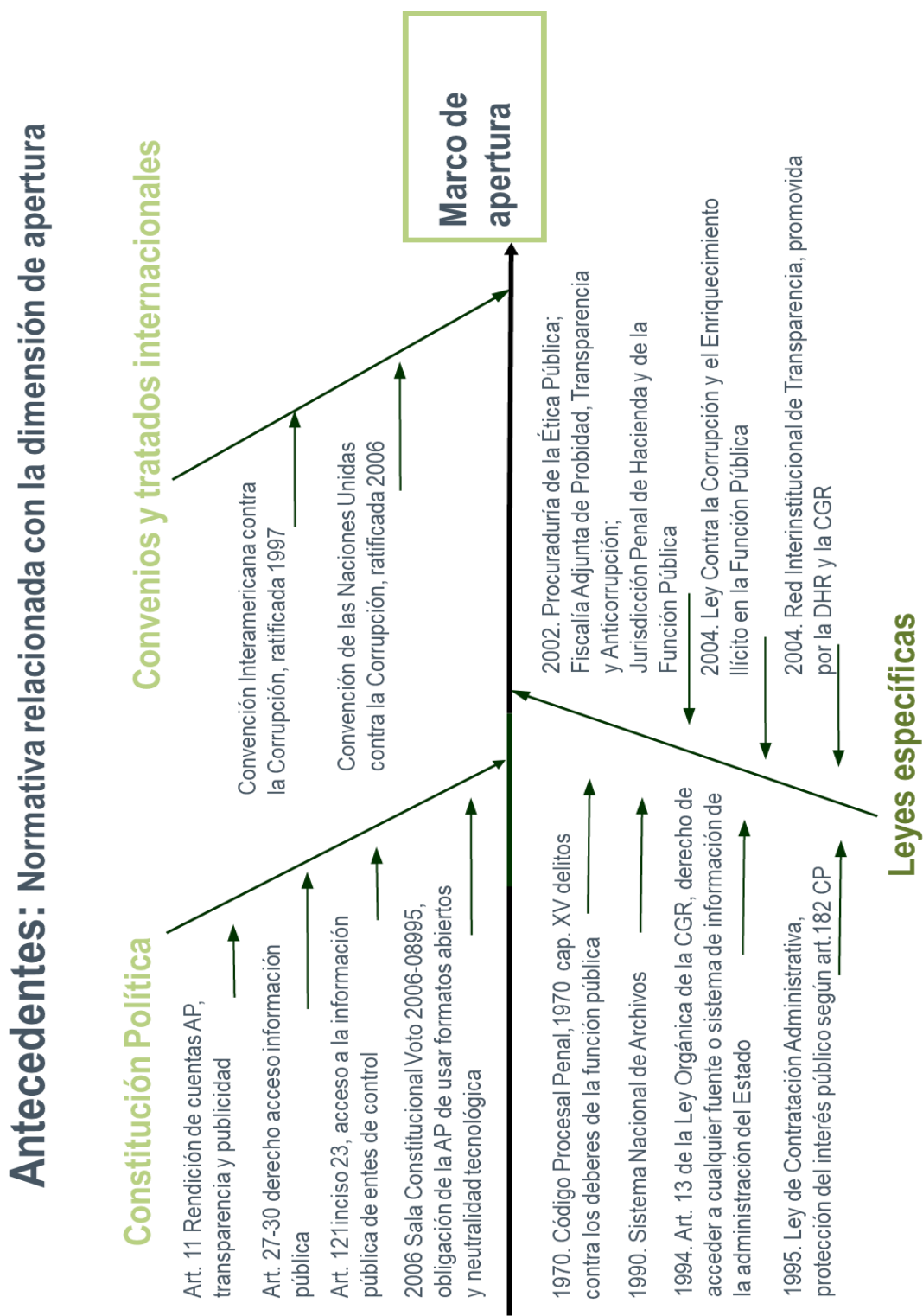
Por otra parte, el voto de la Sala Constitucional 2006-08995, del 23 junio del 2006, indicó la obligación de la Administración Pública de usar formatos abiertos y neutralidad tecnológica. La resolución exige el uso, por parte de las administraciones públicas y las organizaciones privadas que llevan a cabo tareas públicas, de formatos electrónicos que no impidan el libre acceso a la información y cuyo uso no dependa de las condiciones impuestas a los usuarios por las empresas propietarias de estas ediciones electrónicas.

Tras varios años de elaboración⁴⁹, se formuló el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), por la Defensoría de los Habitantes en conjunto con el CICAP. Las variables del índice procuran medir, entre otros elementos, el tipo de información disponible para los ciudadanos en el sitio *web*; la planificación de compras públicas; la información sobre el índice salarial; los contratos de obras públicas; las licitaciones, informes anuales, minutas, acuerdos y circulares, entre otros aspectos.

La figura 7 resume los antecedentes jurídicos desarrollados en el país, relacionados con la apertura y acceso a la información pública.

⁴⁹ En el 2013 se llevó a cabo un programa piloto en 44 instituciones y se comenzó a aplicar hasta el 2014.

Figura 7. Normativa relacionada con la dimensión de apertura



Fuente: desarrollo propio

4.6. Marco de participación ciudadana

Al igual que en el apartado anterior, se sigue el orden jerárquico que presenta la pirámide del ordenamiento jurídico, para revisar la normativa, a partir de la Constitución Política, los tratados internacionales y después las leyes específicas, relacionadas con los temas de participación ciudadana.

4.6.1. Disposiciones constitucionales

En el ámbito constitucional, la reforma al párrafo primero del artículo 9 de la Constitución de la República, mediante Ley 8364-01-JUL-2003, trata sobre la articulación ciudadano-poder público, en lo concerniente a la participación política ciudadana en el ejercicio del gobierno. El 18 de junio del 2003, la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de ley presentado desde 1998⁵⁰ con respecto a la naturaleza del Gobierno de la República, para que se le agregara el atributo de participativo, así como sobre su carácter popular y su ejercicio, al establecer que este es ejercido por el pueblo⁵¹ en conjunto con los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

De manera que, el párrafo primero del artículo 9 constitucional, se redactó de la siguiente manera: “El Gobierno de la República es popular, representativo, *participativo*, alternativo y responsable. Lo ejercen *el Pueblo* y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial” (énfasis agregado).

Al reflexionar sobre los motivos de los legisladores de incorporar, de manera explícita en el texto constitucional la característica del Gobierno de ser participativo, que posiblemente fue considerado implícito en la redacción inicial de ese artículo, es necesario analizar las consideraciones conceptuales y fácticas que sustentaron esa decisión parlamentaria, la cual, como es un cambio en la Constitución Política, requirió de mayoría calificada mediante una

⁵⁰ El proyecto de Ley se tramitó mediante el expediente legislativo N° 13409 iniciado el 4 de octubre de 1998, por la diputada Joycelyn Sawyers Royal y otros nueve legisladores.

⁵¹ Desde las primeras reflexiones sobre el concepto de democracia, se respondió, ante la pregunta de a quién le compete el poder del Estado, que en democracia le corresponde al pueblo, cuyo poder legítimo lo puede ejercer por sí mismo o por representación. Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, p.4. La Declaración Universal de Derechos Humanos suscrita por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1948, dispuso en su ordinal 21 que: “La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público”.

votación de al menos 38 de los 57 diputados presentes y la consulta preceptiva a la Sala Constitucional (SC voto 2002-6295).

En la exposición de motivos del proyecto de ley, expediente legislativo 13409, se parte de que, en sociedad, el poder emana de la persona ciudadana y el ejercicio del poder es un derecho ciudadano inalienable, siendo su decisión soberana⁵² si lo ejerce directamente o lo delega, por lo cual, para la definición del sistema político que rige al país, es importante establecer, de manera evidente e indubitable, que es el pueblo el que gobierna en el ejercicio de su poder ciudadano.

Campos (2013) explica que cuando la Constitución Política declara que el gobierno lo ejerce el pueblo, hace una diferenciación entre el pueblo, que es el titular de la soberanía y de quien emana la Constitución y los tres poderes que son establecidos por esta. Por lo tanto, el poder soberano del pueblo es manifestado como un poder originario y así reconocido por la Constitución, mientras que el poder ejercido por cada uno de los tres poderes es derivativo, en tanto es representativo de ese pueblo (el representado). Por lo anterior, el carácter popular del ejercicio gubernamental, se “suprapone [...] a todo otro aspecto del sistema establecido, en el Gobierno de la República” (Campos, 2013, p. 25), aclarando que, ese carácter popular puede manifestarse en cualesquiera de los tres poderes, no solo en el Poder Ejecutivo.

De esta manera, se incorporó en la Constitución Política un derecho humano universal⁵³, como el derecho participativo directo de la ciudadanía en la dirección de los asuntos públicos, con el fin de consolidar el modelo democrático costarricense (Bolaños, 2017). En ese sentido, la Sala Constitucional señala, al referirse a la reforma parcial al artículo 9 párrafo primero:

En el ámbito de los instrumentos internacionales de derechos humanos es menester indicar que existe una convergencia absoluta de estos en consagrarle y garantizarle a las personas el derecho de participar o tomar parte directamente en el gobierno o en

⁵² En las primeras cuatro disposiciones constitucionales se establecen el carácter soberano del pueblo y el carácter popular del Gobierno de la República.

⁵³ Los derechos que protegen las necesidades y expectativas vitales que se derivan de la dignidad humana y de la vida en sociedad (criterio material de fundabilidad), ya que eso es lo que los convierte en universales para todo el género humano –al menos como aspiración– así como en inalienables, es decir, que las autoridades públicas no pueden disponer de ellos de forma que incidan negativamente en su ejercicio y disfrute (Campos, 2013, p.25).

la dirección de los asuntos públicos de su país (Sentencia número 2005-5649).

El proyecto de ley fue examinado por una comisión legislativa especial nombrada al efecto por el Plenario Legislativo, cuyo dictamen afirmativo agregó otras consideraciones relacionadas con el papel del Estado nacional en el contexto prevaleciente. Entre esas, que la capacidad estatal se encontraba desbordada para cumplir los objetivos esperados por la población. Esto creó un vacío que ha llevado a un replanteamiento de sus responsabilidades y de la relación con la ciudadanía⁵⁴. Además, según lo que se evidencia en países desarrollados, la eficacia del Estado es mayor cuando la ciudadanía participa en la determinación y aplicación de las políticas públicas (Bolaños, 2017).

Sobre este tema, el XII Informe del Estado de la Nación (2006) observó que la adopción gradual de mecanismos de democracia de corte popular responde a las nuevas corrientes internacionales y adquieren cada vez más presencia y aceptación en los sistemas políticos. Por lo tanto, democracias occidentales avanzadas de carácter representativo o delegativo, han llevado a cabo importantes ajustes en sus formas de gobierno, para generar nuevos instrumentos de participación ciudadana, a través de los años noventa⁵⁵.

Esos instrumentos no son los únicos, en palabras de uno de los representantes de los grupos propulsores de la reforma constitucional al Artículo 9^a, el entonces diputado Rodrigo A. Carazo, de Acción Ciudadana. Este último sostuvo que los habitantes podrán participar en las decisiones del Gobierno, a través de mecanismos como el plebiscito, el referendo, la iniciativa popular, la revocatoria de mandato o el voto de censura (La Nación, 2003).

Además, el XII Informe del Estado de la Nación (2006), afirma que ha habido en la Asamblea Legislativa una corriente para incluir disposiciones que incrementen el margen de acción y participación ciudadana y que, en general, las democracias liberales, como la costarricense, combinan aspectos representativos con alguna mezcla de instrumentos de democracia participativa, vistos como mecanismos que democratizan más la democracia. El

⁵⁴ Lo cual concuerda con el enfoque resultante del informe de la Comisión Trilateral, de 1975, examinado en los capítulos anteriores.

⁵⁵ Por ejemplo, la Democracia participativa retoma su impulso a partir de la reunión Hábitat II celebrada en 1996 en Estambul, donde la comunidad internacional admite que las ciudades no podían desarrollarse sin sus habitantes y en las conferencias o encuentros internacionales sobre Democracia Participativa.

informe desarrolla esta idea al plantear que:

Si la democracia representativa es satisfactoria y articula los intereses de la mayoría y no de grupos particulares, el Contrato Social se mantiene vigente, si además esa democracia está nutrida con instrumentos como: las consultas, los referendos, los plebiscitos y otras formas de participación, el sistema se reproduce, reconduce y retroalimenta constantemente (XII Informe del Estado de la Nación, 2006, p. 5).

Además, la Sala Constitucional reconoció esa tendencia global, cuando en la sentencia número 2005-5649, señaló:

En el ámbito de los instrumentos internacionales de derechos humanos es menester indicar que existe una convergencia absoluta de estos en consagrarle y garantizarle a las personas el derecho de participar o tomar parte directamente en el gobierno o en la dirección de los asuntos públicos de su país.

Algunos ejemplos de esa tendencia en la región latinoamericana son:

- i. la *Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública*, del 2009, de la cual Costa Rica fue signataria. En esta se define que la participación ciudadana se orienta por el principio de corresponsabilidad social y, de manera individual o colectiva, tiene que contribuir al bienestar de la sociedad.
- ii. La *Carta Democrática Interamericana*, del 11 de setiembre de 2001, artículo 6, indica que es un derecho y una responsabilidad y una condición necesaria para el ejercicio efectivo de la democracia y, a la vez, la fortalece.
- iii. El *Código Iberoamericano de Buen Gobierno* del 2006, en el artículo 35 señala la obligación de los gobiernos de fomentar la participación de la ciudadanía, de manera igualitaria y razonable (Bolaños, 2017).

De lo anterior se colige que, la modificación al párrafo primero del artículo 9 constitucional, más allá de un formalismo, implica un cambio sustancial en el diseño de la democracia, ya que amplía los mecanismos de representación con el elemento de la participación ciudadana. Este se ve, tanto como principio constitucional como un derecho humano inalienable y no como una concesión de las autoridades de turno.

El papel de la jurisprudencia emitida por la Sala Constitucional, ha sido fundamental

para conceptualizar y normar derechos fundamentales hasta ahora innominados⁵⁶ y para garantizar su aplicación en la vida nacional. Este es el caso del acceso a la información de interés público, el derecho de petición y pronta resolución ante las autoridades públicas y el de una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno.

Adicionalmente, la Sala Constitucional también ha generado jurisprudencia en cuanto a establecer derechos relacionados con la forma democrática de gobierno como sistema de convivencia sociopolítica. Entre esos se encuentran el derecho al buen funcionamiento de los servicios públicos⁵⁷; el derecho a un procedimiento administrativo pronto y cumplido⁵⁸ y el derecho de acceso a Internet⁵⁹, entre otros (Bolaños, 2017).

Al respecto, cabe indicar que, según lo instituye la Constitución Política, en su artículo 5, cualesquiera leyes, decretos ejecutivos, sentencias y órdenes que provengan de los poderes Legislativo, Ejecutivo o Judicial, que ataquen o menoscaben algún derecho natural o garantía fundamental de las personas o de la comunidad, son absolutamente nulas. Por lo tanto, nadie tiene la obligación de acatarlas (desobediencia al derecho positivo).

4.6.2. Convenios y tratados internacionales

Como se mencionó, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, fue aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Lisboa, Portugal, en junio de 2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de jefes de Estado y de Gobierno, Estoril, Portugal, en diciembre de 2009, mediante Resolución 38 del *Plan de Acción de Lisboa*. En esta, los Estados iberoamericanos signatarios, entre esos Costa Rica⁶⁰, se comprometieron a impulsar la participación ciudadana en la gestión pública, con el propósito de lograr una democracia participativa, la inclusión y el bienestar social. La carta planteó el surgimiento de un

⁵⁶ O extrapositivos, es decir, que no figuran expresamente en una norma con fuerza jurídica (Bolaños, 2017).

⁵⁷ SC votos 11382-2003; 5207-2004 y 7532-2004.

⁵⁸ SC votos 8548-2002 y 8549-2002.

⁵⁹ SC votos 12790-2010, 2011-17704; 15018-2012; 17067-2012. Posteriormente, en el 2014, el derecho a relacionarse electrónicamente con la Administración (SC voto 8104-2014).

⁶⁰ Firmaron 17 países de Iberoamérica, entre ellos Costa Rica, en la figura del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.

paradigma en las sociedades iberoamericanas contemporáneas, que busca robustecer la democracia como sistema político y la democratización de la gestión pública. Con esa finalidad, estableció un marco de referencia mediante pautas orientadoras no vinculantes jurídicamente⁶¹, a través de sus 50 artículos, organizados en seis capítulos:

- i. Objeto, fundamentos y principios de la participación ciudadana en la gestión pública.
- ii. Participación ciudadana en el proceso de formación de las políticas públicas.
- iii. Formas de participación.
- iv. La participación como organización y proceso.
- v. El acceso a la información pública para la participación ciudadana.
- vi. La evaluación del proceso de participación en la gestión pública.

La Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública indica que el paradigma de participación está orientado por el principio de corresponsabilidad social, en el cual las personas ciudadanas tienen que contribuir al bien común. Por esto, los gobiernos deben fomentar y garantizar el ejercicio pleno, individual y colectivo, de los derechos de información, participación ciudadana, asociación y expresión sobre lo público

4.6.3. Leyes específicas

La participación ciudadana formal en el entorno de las instancias que conforman el aparato público, ha sido un aspecto que ha estado presente en el país desde los años 1960. La Ley sobre el Desarrollo de la Comunidad⁶² creó la Dirección Nacional de Desarrollo de la Comunidad (Dinadeco) con carácter de órgano del Poder Ejecutivo adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, como un instrumento básico de organización de las comunidades del país, para lograr su participación activa y consciente al alcanzar los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social (art.1), promoviendo y coordinando la creación

⁶¹ Para que los Estados iberoamericanos puedan adaptar sus orientaciones a la idiosincrasia, historia, cultura, tradición jurídica y entorno institucional de sus sociedades (Preámbulo, s. f.).

⁶² Ley 3859 del 7 de abril de 1967 y sus reformas; Ley 4788 de 5 de julio de 1971, Ley 7097, 1 de setiembre de 1988.

de Asociaciones de Desarrollo Comunitario (ADC). Estas últimas fomentan la cooperación y la participación voluntaria y activa de la población en el desarrollo económico, social y cultural en el ámbito local, convirtiéndose, según la (OCDE, 2016), en foros importantes que fomentan la participación ciudadana en la toma de decisiones y la prestación de servicios

El Código Municipal⁶³ de 1998, en su artículo 5, estableció que las municipalidades deben fomentar la participación democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local, de manera activa y consciente. Los Consejos de Distrito y Concejos municipales son instrumentos de democracia participativa local. Además, el artículo 13k del Código define que, entre las atribuciones del Concejo Municipal, está la de acordar la celebración de consultas populares mediante plebiscitos, referendos, cabildos, las audiencias públicas y otras⁶⁴, de conformidad la legislación vigente.

En 1992 se aprobó el proyecto presentado en la Asamblea Legislativa desde 1985, sobre el Defensor de los Habitantes de la República⁶⁵. Esta institucionalidad es importante porque se convirtió en el órgano responsable de proteger los derechos e intereses de la población ante la acción del Estado. 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, entre esos los señalados como el acceso a la información de interés público, el derecho de petición y pronta resolución ante las autoridades públicas y el de una mayor participación de la ciudadanía en la gestión de gobierno.

En 2006, la Asamblea Legislativa aprobó dos mecanismos de democracia participativa de la ciudadanía. Uno de estos es la ley de Iniciativa Popular⁶⁶ que abre la posibilidad de que, por iniciativa popular de al menos un cinco por ciento (5 %) de los electores del padrón electoral, se propongan proyectos de ley o enmendar parcialmente la

⁶³ Ley 7794 del 30 de abril de 1998. El Código Municipal se complementó con la Ley 8801 General sobre la Transferencia de Competencias a los Municipios, de 2010.

⁶⁴ Por ejemplo: encuestas municipales, las consultas, los foros cívicos, las iniciativas cívicas, las auditorías ciudadanas (ENDHS, 2006, p.29)

⁶⁵ Ley 7319, noviembre de 1992. Mediante la Ley 7423 del 18 de julio de 1994, se sustituye la palabra “Defensor” por “Defensoría”.

⁶⁶ Ley 8491 de marzo del 2006.

Constitución. Esto durante el periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea Legislativa, salvo en proyectos tocantes a materia presupuestaria, tributaria, fiscal, de aprobación de empréstitos y contratos o actos de naturaleza administrativa (art. 1). En cuanto al marco institucional, le corresponde a la Secretaría del Directorio Legislativo, recibir y canalizar las propuestas presentadas, al Tribunal Supremo de Elecciones verificar la legitimidad de los firmantes, a la Oficina de Iniciativa Popular de la Asamblea Legislativa brindar apoyo a los ciudadanos interesados en la redacción de los proyectos y en los procedimientos por seguir, así como a la Defensoría de los Habitantes difundir y promover esa opción de participación ciudadana.

El otro mecanismo, es el de referéndum⁶⁷ cuya ley regula e instrumenta la potestad de aprobar o rechazar leyes y llevar a cabo enmiendas constitucionales, en virtud de los numerales 105, 124, 129 y 195 de la Constitución Política. Lo anterior salvo en casos materia presupuestaria, tributaria, fiscal, monetaria, crediticia, de pensiones, seguridad, aprobación de empréstitos y contratos, ni actos de naturaleza administrativa (art 1 y 2). Además, le corresponde al Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) velar por el cumplimiento de esta normativa.

La figura del plebiscito se contempla en la Constitución Política, Título XII *El Régimen Municipal*, artículo 168, específicamente en materia de distribución territorial del país, aunque considerado como poco operativo y limitado (XII ENDHS, 2006). En general, el sistema democrático costarricense ha propiciado distintos espacios de participación, como audiencias públicas para la regulación de los servicios públicos y planes reguladores en las municipalidades, las Juntas de Salud y Juntas Viales Cantonales, entre otras (DHR 2010). Varias leyes sustentan la participación de la ciudadanía en el ámbito nacional y local, en la toma de decisiones sobre temas específicos, por ejemplo:

- i. Ley 7554 Orgánica del Ambiente (1995), artículo 6, establece la participación activa y organizada de los habitantes, el Estado y las municipalidades, en la toma de decisiones y acciones tendientes a proteger y mejorar el ambiente. Leyes conexas norman la participación de la ciudadanía en órganos y consejos de las entidades públicas competentes en temas ambientales: Ley 7575 Forestal (1996);

⁶⁷ La Ley 8492 de Regulación del Referéndum, de abril del 2006.

Ley 7788 de Biodiversidad (1998); Ley 276 de Aguas (1942); Ley 7317 de Conservación de Vida Silvestre (1992); Ley 7447 Regulación del uso racional de energía (1994); Ley 7779 de Uso, Manejo y Conservación de Suelos (1998);

- ii. Ley 4240 de Planificación Urbana (1968 y su reforma en 1996), artículos 59 y 60, indica la participación de vecinos interesados en la preparación y aplicación del Plan Regulador del cantón.
- iii. Ley 7593 de la Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos, de agosto de 1996 (y su reforma en el 2008 por la Ley 8660), en materia de audiencias públicas y consultas ciudadanas sobre tarifas y condiciones de la prestación de los servicios regulados.
- iv. Ley 7316 Convenio 169 de la OIT, Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (1989), sobre el deber de consultar a los pueblos indígenas acerca de medidas legislativas o administrativas que les pueden afectar.

Otras leyes fomentan la participación de la ciudadanía, al normar la transferencia de información y la posibilidad de queja o denuncia de la ciudadanía, cuando se afectan intereses individuales o de la colectividad en su conjunto:

- i. Ley 8131 Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, del 2001.
- ii. Ley 8292 General de Control Interno, del 2002.
- iii. Ley 8489 Función de los Consejos de Distrito en el Control de la Eficiencia del Sector Público, 2005.
- iv. Ley 7135 de la Jurisdicción Constitucional, de 1989, en cuanto a intereses difusos de la colectividad.

Durante el periodo constitucional 2006-2010 se tramitó en la Asamblea Legislativa el proyecto de ley *Presupuestos participativos municipales*, modificación del capítulo IV del título IV del Código Municipal⁶⁸. En la exposición de motivos de la propuesta de ley, se

⁶⁸ Inicialmente expediente 16.255, Reforma del capítulo IV del título IV, y modificación de los incisos

presenta como una estrategia de profundización democrática y creación de ciudadanía y una nueva forma de gestión pública, en vista de que los proyectos de desarrollo e inversión física, así como la obra pública, son susceptibles de participación ciudadana desde la toma de decisiones hasta la ejecución, gestión y el control.

En noviembre del 2009, el proyecto de ley fue dictaminado afirmativamente en forma unánime, sin embargo, la Contraloría General de la República sugirió algunos cambios para mejorar el texto (Oficio n.º 13173; DFOE-SM-1766, de 10 de diciembre de 2009), por lo que este proyecto pasó de nuevo a estudio por parte de la Comisión Permanente Especial de Asuntos Municipales y Desarrollo Local Participativo.

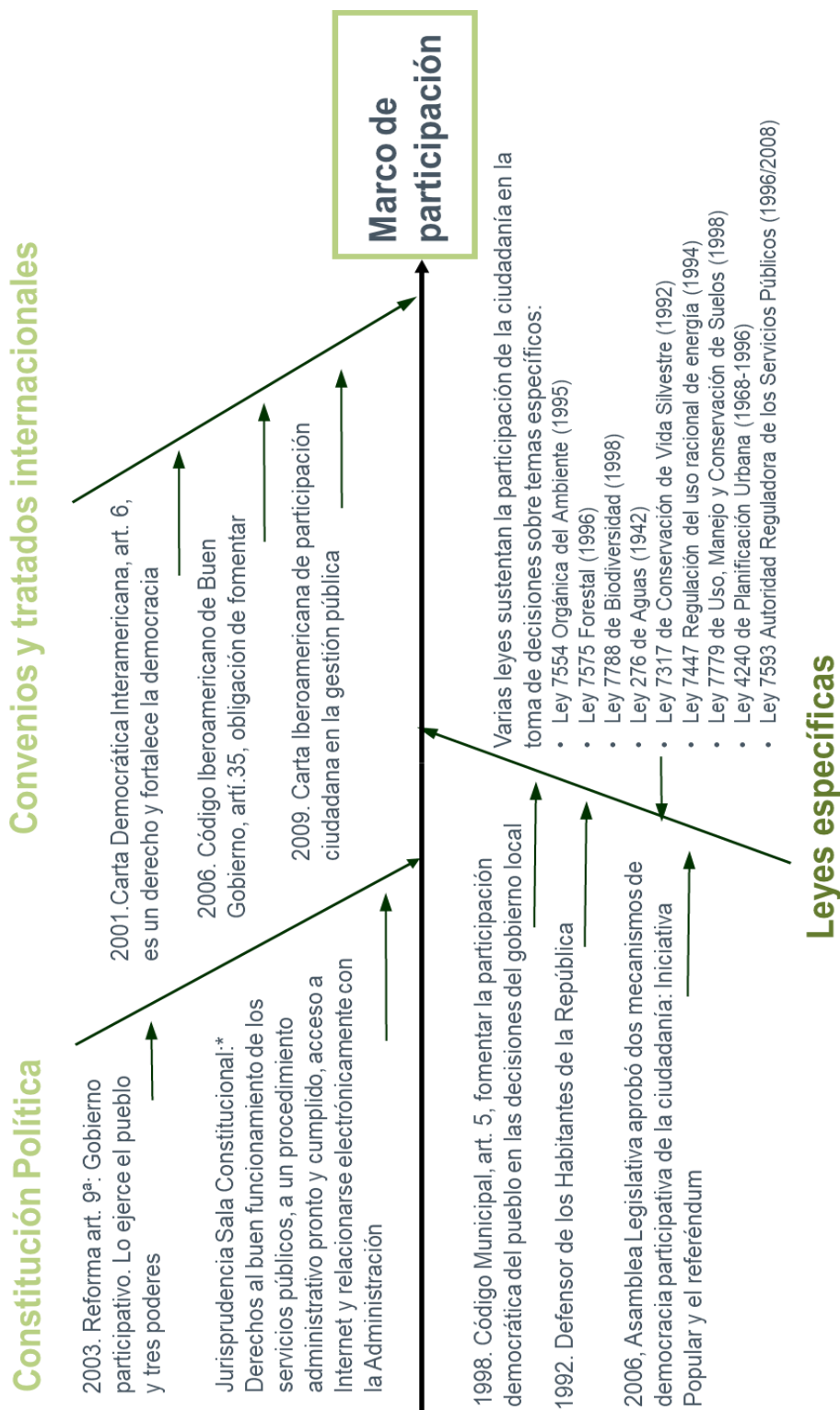
El modelo de presupuesto local participativo funciona desde el 2001 con experiencias piloto en algunos cantones, entre esos Alajuela y Desamparados, San Rafael de Heredia, Matina y Aserrí, con apoyo de varios entes gubernamentales, ONG y cooperantes, entre esos la Unión Nacional de Gobiernos Locales (UNGL), la Confederación Nacional de Asociaciones de Desarrollo Comunal (Conadeco), el IFAM, la CGR, la Cooperación Técnica Alemana GTZ, el proyecto Hagamos las cuentas de la Fundación Arias y la UCR (XII ENDHS, 2006).

Finalmente, la participación ciudadana también ha estado presente en las políticas públicas, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014 *María Teresa Obregón Zamora*, presentado en diciembre del 2010. Este último fijó la estrategia para un sector público moderno cada vez más eficiente y eficaz, con capacidad de 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 (Mideplan, 2010).

En la figura 8, se resumen los antecedentes jurídicos desarrollados en el país, relacionados con la participación ciudadana.

a) y k) del artículo 13 y los incisos e) y g) del artículo 17 del Código Municipal (Ley 7794 de 1998) por iniciativa del exdiputado Alberto Salón Echeverría del PAC, denominado “Creación del Sistema de Planificación Participativa y Presupuestos Municipales”. Posteriormente se designó como Proyecto 17852 del 16/09/2010, expediente 17.852.

Normativa relacionada con la dimensión de participación



Fuente: desarrollo propio

4.7. Consideraciones acerca de las dimensiones de apertura y participación

En este apartado se identificaron las acciones jurídicas y el marco organizativo institucional establecido para materializarlas, en asuntos como la lucha contra la corrupción; la mejora de la transparencia y la rendición de cuentas de la gestión de gobierno; la apertura de los datos bajo administración gubernamental; el desarrollo de mecanismos efectivos para el acceso a la información pública, así como en materia de fortalecimiento de la participación ciudadana que, a la vez, se sustenta en la apertura de los procesos y la información gubernamental.

Es evidente que, en concordancia con las tendencias internacionales, sobre todo a partir de los años 90, los principios de un gobierno transparente que rinda cuentas por sus acciones y que tenga un carácter más participativo se encontraban consagrados (antes del 2012) en el ordenamiento jurídico costarricense, desde la Constitución Política, los convenios y tratados internacionales y las leyes generales y específicas.

En el periodo mencionado se observó el fortalecimiento de las instituciones contraloras y fiscalizadoras y la creación de una serie de órganos en la administración pública, cuyo propósito consiste en fomentar y garantizar logro de la transparencia y participación ciudadana en la gestión de lo público, enfocados como principios socialmente aceptables y como derechos humanos inalienables.

A la vez, se observó un avance significativo en la difusión de las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC), en los ámbitos sociales y gubernamentales, que ha potenciado el alcance de la transferencia de información y conocimientos entre la sociedad y el Estado, que viabiliza nuevos espacios y mecanismos de exigibilidad de los derechos de participación y de colaboración de la ciudadanía con el aparato institucional público.

Algunos de esos mecanismos son formales, dentro del andamiaje institucional y otros mediante formas políticas y coyunturales que, de igual manera, facilitan a la población desempeñar un papel más activo en la definición de políticas públicas y en el mejoramiento de los servicios públicos. Al respecto, el XII Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humanos y Sostenible (2006) explica:

La tendencia creciente en nuestro medio apunta a ampliar la base participativa de los

ciudadanos en la estructura o con acceso a la estructura administrativa del Estado, con el objeto, casi siempre, de controlar los excesos de la tecnoburocracia o bien, para defender sus intereses de colectividad (s. p.).

Según el Estado de la Nación, los instrumentos legales formales, como el plebiscito, no han sido puestos en práctica lo suficiente, debido a una serie de obstáculos técnicos y legales. Además, hay cierto recelo o temor de la clase política en aplicarlos, esto, aunado al estilo de participación social mencionado, propicia que la sociedad civil ejerza el derecho de participación de manera limitada, con desconfianza y poca credibilidad sobre los resultados (XII ENDHS, 2006).

El desarrollo de los marcos jurídicos e institucionales que favorecen la apertura y el acceso de la información pública y la mayor participación ciudadana, cimentados en el avance tecnológico digital, se ha orientado a fortalecer la democracia liberal representativa, dándole nuevos soportes legales y reemplazando algunas formas de hacer política orientadas a una democracia semidirecta o participativa. Esta última, de manera sucedánea o complementaria “constituye el enriquecimiento permanente de la Democracia representativa” (XII ENDHS, 2006, pp. 5-6).

Según el estudio acerca de la democracia⁶⁹ en la región latinoamericana, el desarrollo de los marcos jurídicos e institucionales favorables a la apertura y la participación ciudadana, permite hacerle frente a los retos del ejercicio democrático del poder que, en general, enfrentan las democracias latinoamericanas. Estas últimas deben “articular nuevas formas de participación política para contrarrestar la crisis de representación; fortalecer la organización republicana del Estado, es decir, la independencia de los poderes, su control mutuo y las instancias de rendición de cuentas” (PNUD-OEA, 2010, p. 15).

⁶⁹ En el Informe Nuestra Democracia (2010), se reflexiona sobre la práctica de la democracia, acerca del poder y los efectos de las desigualdades extremas, las cuales, en última instancia, son asimetrías de poder. Plantea que la democracia va más allá de las elecciones: es una forma de organizar el poder para ampliar la ciudadanía en sus tres dimensiones: política, civil y social, y evitar o limitar la dominación de unos individuos o grupos sobre los demás. El informe parte de una concepción de la democracia definida no sólo por el origen del poder en la soberanía popular, sino también por su ejercicio a través de las instituciones republicanas de gobierno y normado en el Estado democrático de derecho, y por su finalidad, que es la de garantizar, materializar y extender los derechos ciudadanos en las tres esferas básicas de la ciudadanía. Analiza la cuestión del poder —dónde se localiza, cuán distribuido o concentrado está, si se halla en manos de las instancias designadas democráticamente para ejercerlo (o incluso, en ciertas ocasiones, en la propia ciudadanía) o si es ejercido desde las sombras por los llamados “poderes fácticos” (PNUD-OEA, 2010).

Con respecto a la idea anterior, Vargas y Rosero (2004) plantearon un estudio sobre la cultura política democrática en Costa Rica, que refleja las tendencias sociales de la época, las cuales confirman el amplio apoyo ciudadano a la democracia costarricense, aunque no en los niveles de los años 1980, considerándola entonces como una tendencia hacia el declive. La población muestra una confianza general en las instituciones públicas del Estado costarricense, tanto en las instituciones del sistema político como en las entidades de protección de derechos (Poder Judicial, Defensoría de los Habitantes, Contraloría General de la República), pero no así con respecto a los partidos políticos. Sin embargo, el estudio mencionado señala que Costa Rica, en promedio, tiene la más alta la percepción de corrupción en los asuntos públicos y hay claros síntomas de descontento ciudadano. Una parte importante de la ciudadanía manifestó estar de acuerdo con un gobierno fuerte para resolver una serie de problemas críticos del país, sin embargo, según las conclusiones, las personas no abogan por una salida autoritaria, sino por una mayor capacidad del liderazgo político para resolver los problemas nacionales. Esta es una llamada de atención sobre el complejo clima político (ingobernabilidad) por el que atraviesa el país, en el periodo de estudio.

Los autores Cullel y Rosero (2004), también confirman los hallazgos de anteriores investigaciones⁷⁰ en materia de participación ciudadana en Costa Rica. Pese a la amplia trayectoria democrática del país, la participación electoral, aunque declinante, es mucho mayor que las otras modalidades de participación de carácter no electoral, en los asuntos públicos, nacionales o locales. Según los autores, el bajo nivel de participación ciudadana en asuntos no electorales tiene una consecuencia no deseable desde el punto de vista democrático, ya que una mayor participación comunitaria está asociada con un mayor apoyo al sistema. Sobre este tema, el Duodécimo Informe sobre el Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible se refirió de la siguiente manera:

Las cifras indican que la desafiliación del costarricense es preocupante, no le interesan o le interesan parcialmente los partidos políticos, las iglesias, los sindicatos, las asociaciones, etc. Una buena proporción de ciudadanos se auto margina o bien, es excluida de la vida colectiva. En otra esfera, hay una fuerte tendencia al individualismo que también se traduce en desafiliación. Para estos la Democracia

⁷⁰ Por ejemplo, el estudio USAID-CAM 2004 en ocho países de la región, Costa Rica tiene uno de los más bajos niveles de participación en asuntos municipales.

representativa está lejana, no se siente representado, se ausenta del ciclo electoral, pero tampoco hay evidencia que demuestre que se interese sobremanera en la Democracia participativa (ENDHS, 2006, p. 44-45).

Sobre la cultura política democrática nacional, en el periodo de revisión de los elementos que anteceden a la adhesión del país a la OGP, de acuerdo con estudios hechos por centros políticos y sociales como Alforja (Torres *et al.*, 2006) y el Estado de la Nación en Desarrollo Sostenible (2006), Costa Rica todavía se presenta como un país centralista. El modelo político costarricense que enmarca la participación de las personas y las organizaciones está determinado por la forma de desarrollo nacional expresada en el pacto social de los años 1940 y 1950, que operó con un modelo diseñado desde arriba y definió los límites de la participación social en función de una amplia presencia del Estado, su intervención activa en las decisiones sobre las políticas públicas y como el principal interlocutor de la sociedad. Esto generó un tejido social con un estilo de participación social vertical, desarrollista, clientelista y altamente legalista (Torres *et al.*, 2006).

La factibilidad de incorporar el GA se pone en duda en cuanto a la disposición de la ciudadanía a participar activa y consistentemente en los asuntos de gobierno. Al respecto Núñez (2018) expresa:

Yo creo que nuestra sociedad todavía está quitándose la telaraña del largo período en el que estuvo viviendo de su satisfacción con el funcionamiento del Estado de bienestar y nos falta un poco más de ejercicio, de entrenamiento, para tener las capacidades y la dinámica social suficiente para liderar estos procesos. Estamos en el camino, pero requerimos todavía de ciertos incentivos institucionales

A partir de todo lo anterior, surge el cuestionamiento de si el país está en transición hacia nuevas vías democráticas de conducción social. Este aspecto se analizará en el próximo capítulo, en el cual se estudia el proceso de incorporación y desarrollo en el país de la iniciativa de GA, como una forma de gobernanza democrática, abierta y participativa.

Aunque el recuento anterior de las acciones y marcos institucionales previos a la adopción formal del GA en Costa Rica, a través de la adhesión del país a la OGP en enero del 2012, no ha sido exhaustivo, se logró obtener una visión amplia del avance del desarrollo tecnológico digital y un acercamiento a los marcos jurídicos y organizacionales que ha

desarrollado la sociedad costarricense. La solidez y maduración de estos constituye fundamentos necesarios, aunque no suficientes, para lograr la implementación exitosa de las políticas e iniciativas de GA.

Capítulo V. Proceso de adopción y desarrollo del Gobierno Abierto en Costa Rica

En este capítulo se estudia el proceso de incorporación y desarrollo institucional en el país de la iniciativa internacional de GA, a través de una sistematización de la trayectoria seguida desde la incorporación del país en enero del 2012 a la OGP. En el capítulo anterior se identificaron los actores globales clave y sus agendas particulares relacionadas con tendencias mundiales¹, cuya convergencia propició la inclusión del GA en la agenda política internacional y generó un ecosistema alrededor de la OGP. Esta última se ha convertido en una fuerza impulsora encargada de conceptualizar, promover y facilitar la incorporación de esta iniciativa en los países que son invitados a formar parte de ella.

Además, a partir del análisis documental sobre las acciones llevadas a cabo en el país desde finales del siglo anterior y en la primera década del 2000, se examinaron los antecedentes a la incorporación a la OGP, relacionados con las políticas y estrategias nacionales en materia de Gobierno Digital, así como con respecto a la institucionalidad nacional en materia de transparencia gubernamental y de participación ciudadana.

Estos antecedentes indican que, en materia digital el país avanzó significativamente a estados intermedios de desarrollo, medidos en relación con el ámbito internacional, propiciando medios tecnológicos que han modificado y tienen el potencial de modificar y redefinir las condiciones y los medios de la relación Estado-Gobierno-sociedad, hacia una dinámica más interactiva de intercambio de información y de prestación efectiva de servicios.

Por otro lado, en la esfera normativa, el país ha ido desarrollado un marco que sustenta jurídicamente, como principio y derecho humano, las dimensiones de apertura gubernamental y de participación ciudadana, así como el mayor control social sobre la acción del aparato estatal. En el campo organizativo, se han fortalecido las instituciones contraloras y fiscalizadoras, se crearon una serie de órganos en la administración pública y mecanismos formales (y algunos menos formales) que procuran la materialización de los principios de

¹ En forma resumida: el enfoque de desarrollo socio-económico basado en los derechos humanos, la lucha contra la corrupción y por el buen gobierno, el ejercicio efectivo de la libertad y el acceso a la información pública, el desarrollo de la sociedad de la información y el conocimiento basado en el avance tecnológico y el potencial de las TIC y la evolución de las formas de gobernanza en democracias liberales, en un contexto de globalización socioeconómica y cultural.

apertura y participación, garantizándolos como derechos humanos, aunque con ciertas limitaciones en su efectividad que restringen la participación efectiva de la ciudadanía (XII ENDHS, 2006).

Estos esfuerzos se relacionan directamente con los retos del ejercicio democrático del poder y la cultura política del país, debido a que las tendencias observables (Vargas y Rosero, 2004; ENDHS, 2006) señalan que, aunque los costarricenses tienen una alta valoración de los principios y de las instituciones democráticas, presentan una percepción negativa, descontento y frustración sobre la corrupción política, la falta de representatividad de los partidos políticos y la efectividad del accionar estatal en pro del bien común. Lo anterior, produce un clima político de ingobernabilidad y deslegitimación del ejercicio gubernamental, lo cual erosiona la confianza sobre el sistema democrático liberal, propiciando inclinaciones en la población hacia gobiernos más autocráticos e incidiendo en la apatía electoral y, en general, en la poca participación ciudadana en espacios públicos.

Las características de protagonismo centralista, verticalista, clientelista y legalista del modelo político y administrativo del Estado costarricense desde mediados del siglo anterior, han condicionado y limitado las posibilidades reales de apertura y participación ciudadana (Cullel y Rosero, 2004).

En ese entorno, este capítulo examina el proceso de adopción de la iniciativa internacional de GA y el rumbo seguido después de la incorporación a la OGP. Se estudia el desarrollo de los compromisos asumidos por el país, a través de las estrategias y los planes de acción, así como las principales acciones jurídicas, organizativas y operativas llevadas a cabo hasta el 2018. Interesa analizar, particularmente, la agenda de GA, las obligaciones adquiridas por el país, su relación con el proceso de admisión a la OCDE, así como comprender si la dinámica de implementación del GA incide en la transformación sustantiva de la forma de gestionar lo público en el país.

Para esto, el estudio sistematiza las acciones orientadas hacia la institucionalización de los principios de GA y considera la opinión de los actores involucrados, para analizar los resultados obtenidos en la etapa de adopción y desarrollo de los tres planes de acción 2012-2014, 2015-2017 y 2018-2019 y las expectativas para el 2020-2021.

5.1. Etapa de adopción y primer Plan Nacional de Acción para el GA

Con el fin de analizar la dinámica de la agenda política que ha definido el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica y la trayectoria seguida, en este apartado se investiga acerca de la etapa incorporación de Costa Rica a la OGP y la elaboración y puesta en marcha del primer plan de acción de Gobierno Abierto 2013-2014.

5.1.1. Incorporación a la OGP

Costa Rica solicitó la adhesión a la OGP el 10 de enero del 2012, mediante la presentación de una carta oficial de intención (ver anexo 3) suscrita por el ministro de Relaciones Exteriores y Culto, José Enrique Castillo Barrantes, mediante oficio DM-DGPE-020-2011, dirigido a Jorge Hage Sebrinho, Ministro de Estado, Oficina del Contralor General del Gobierno de Brasil y a María Otero, subsecretaria de Estado para la Democracia y Asuntos Globales del Gobierno de EE.UU., quienes en ese entonces coordinaban el Comité Director de la OGP. En ese documento se manifestó lo siguiente:

El Gobierno de Costa Rica saluda atentamente y tiene el honor de expresar el interés del Gobierno de Costa Rica en unirse a la Alianza para la Iniciativa de Gobierno Abierto.

Aprovecho esta oportunidad para asegurarle el compromiso de larga data de Costa Rica con los principios subyacentes del Gobierno Abierto. La administración de la Presidenta Laura Chinchilla ha promovido desde sus inicios la gestión transparente de los asuntos públicos, la participación pública, la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, así como un mayor uso y acceso a las nuevas tecnologías en la búsqueda de prácticas gubernamentales abiertas e innovación que contribuya al crecimiento económico.

Costa Rica espera compartir con otras partes interesadas que participan en las experiencias y mejores prácticas de la Asociación de Gobierno Abierto que contribuyen a revitalizar la democracia a través de la participación ciudadana más amplia posible y descansar sobre la transparencia, la eficiencia y la responsabilidad del gobierno (OGP, s. f.).

El origen de esta decisión-país, se ubica en la visita que llevó a cabo la entonces presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014) a la ciudad de Nueva York, EE. UU., durante la tercera semana de setiembre de 2011. Esta tuvo varios fines, entre esos, promover al país como destino de inversiones en reuniones con directivos de compañías multinacionales y participar en el Debate General de la XLVI sesión de la Asamblea General

de la ONU. No obstante, de acuerdo con Eduardo Ulibarri Bilbao (2019), embajador ante la ONU (2010-2014), el fin primordial de la gira fue exponer ante países amigos la situación suscitada por la invasión de Nicaragua a isla Calero, realizada en octubre del 2010, para obtener apoyo político a la posición de Costa Rica.

La presidenta Chinchilla Miranda tuvo la oportunidad de participar el 20 de diciembre de 2011, en el lanzamiento formal de la iniciativa del *Open Government Partnership* y en ese entonces, recibió la invitación de la Secretaria de Estado de los EE.UU., Hillary Clinton, para que Costa Rica formara parte de esa iniciativa.

En ese periodo de sesiones de la ONU, el día 22 la Presidenta Chinchilla Miranda llevó a cabo un discurso en el plenario de la Asamblea General, en el que resaltó el compromiso de Costa Rica con la democracia, la paz y los derechos humanos. Entre otros temas de su agenda, pidió el respaldo a la Declaración de las Naciones Unidas sobre educación y formación en materia de derechos humanos, que Costa Rica impulsó junto a un grupo de países afines. Además, justificó y solicitó la cooperación internacional para enfrenar las situaciones de violencia en la región centroamericana, que debilita las instituciones nacionales, fomenta la corrupción y erosiona el tejido social y la existencia del Estado de derecho. Cerró su discurso con las siguientes ideas, que resaltan un enfoque del quehacer del Estado, en los principios de apertura y participación de la ciudadanía:

Los dirigentes nacionales e internacionales debemos estar siempre atentos a las voces de nuestros pueblos. Debemos oírlas, respetarlas e incorporarlas a nuestras iniciativas. Es parte de nuestra responsabilidad democrática, base del buen gobierno, alimento para el cambio inteligente, y fundamento de legitimidad (Presidencia de la República, 2011).

Como parte de esa gira, la mandataria costarricense se reunió el día 24 con la entonces Secretaria de Estado de EE. UU., Hillary Clinton (ver anexo 4) con la cual abordó los temas relacionados con el apoyo del Gobierno estadounidense en materia de seguridad y la estrategia de paz para la región, con el fin de enfrentar, de manera conjunta y con el apoyo material de los EE. UU., la creciente narcoviolenencia y el deterioro de la institucionalidad en los países centroamericanos. Especialmente, le permitió explicar los argumentos y elementos fácticos relacionados con la situación generada por la invasión de isla Calero por parte de Nicaragua.

Según lo manifestado por el exembajador Ulibarri (comunicación personal, 2019), para un país desarmado como Costa Rica, el sistema internacional² y, sobre todo, el derecho internacional, son fundamentales desde el punto de vista económico-comercial y desde el ángulo político, en cuanto al resguardo de la seguridad nacional. En ese marco de análisis de la gobernabilidad en los países del Istmo, la Secretaria de Estado estadounidense reiteró la invitación al país para formar parte de la OGP.

No se ha podido determinar si para ese momento el Gobierno de Costa Rica tenía conocimiento previo sobre el tema y si comprendía a cabalidad los planteamientos esbozados por el presidente Obama en la LXV Asamblea General de la ONU. Sin embargo, se ha podido determinar que, en esta oportunidad, la presidente Chinchilla Miranda recibió información acerca de los principios y objetivos de este movimiento mundial patrocinado por el gobierno estadounidense como uno de sus ejes de gestión interna, así como de política exterior, asociado con el fortalecimiento de los derechos humanos.

Al respecto, la presidente manifestó el interés del país de participar en esta iniciativa global, sin embargo, consideró que, debido a la especificidad de la materia y la naturaleza de las obligaciones que se asumirían con el Sistema Internacional, la definición del momento apropiado para adherirse requería:

Ser consultado con las instancias rectoras a nivel nacional, en particular con la STGD y, por su medio, con la Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital (que integran el Ministerio de la Presidencia, Micitt, Mideplan, MEIC, Minaet). De igual forma la Red Interinstitucional de Transparencia, cuya coordinación ejerce la Defensoría de los Habitantes de la República, debería estar al tanto de lo que se decida al respecto y recibir información sobre esa asociación y sobre sus propósitos (PROSIC, 2012, p. 39).

De esta manera, se asignó a algunos funcionarios de su Gobierno la labor de investigar sobre la OGP y las implicaciones de formar parte de la Alianza. Por esto, que, según Alicia

² Sistemas internacionales: “Según Mario Amadeo, los sistemas internacionales son «formas estables de obrar a las que las unidades políticas ajustan sus relaciones recíprocas durante períodos comparativamente largos de tiempo». Las unidades políticas mencionadas son obviamente los estados, que son los elementos constitutivos de dichos sistemas. Lo que está en la raíz de los mismos y constituye su punto de partida es la vigencia generalizada de determinados hábitos de vida internacional y un cierto grado de afinidad entre sus miembros. Los dos elementos imprescindibles para la existencia de un sistema internacional son: 1) La vigencia de algunos valores comunes entre sus miembros; y 2) La presencia de una relación de fuerzas entre ellos” (Fink, s. f., p. 207).

Avendaño Rivera (2018), directora de la STGD (2010-2014), ella recibió una llamada de la embajadora del país en Washington, Muni Figueres, en la que le expresó la intención por parte de la Presidenta Chinchilla Miranda de incorporar al país en el acuerdo de GA. Según la entrevistada, la embajadora le hizo ver a la Presidenta que el GA era una tendencia liderada por países como USA, Reino Unido, Canadá y Australia, entre otros y que apenas estaban empezando, por lo que era oportuno sumarse a esa iniciativa, debido a que “el tema era importantísimo para el desarrollo del país, sobre todo en tecnología, en transparencia y rendición de cuentas” (Avendaño, comunicación personal, 2018).

Además, Avendaño (comunicación personal, 2018) relata que la embajadora Figueres le mencionó que la presidente Chinchilla Miranda le indicó que *Relaciones Exteriores*³ *quiere que entremos y yo creo que yo estoy también de acuerdo*, pero no estaba segura sobre cómo proceder, porque después de firmar el acuerdo había que *presentar un plan de acción en forma inmediata sobre cómo abrir los datos en Gobierno Abierto*. Por eso, le solicitó que fuera la STGD y ella personalmente y desde la Casa Presidencial, quien se hiciera cargo de elaborar ese plan nacional, pues estaba más vinculada con el tema de la tecnología digital.

Es necesario indicar que la adhesión a OGP estuvo precedida de demostrar que el país era elegible para ingresar a esta organización, según los criterios mínimos establecidos para valorar el cumplimiento de indicadores sobre el progreso del país en algunas dimensiones clave del GA. Esos indicadores tienen un puntaje máximo asignado de cuatro puntos y los países interesados en formar parte de la OGP, deben cumplir con al menos un 75 % del puntaje requerido (Open Government Partnership, s. f.).

En el momento de la solicitud de adhesión, según el informe del MRI (2015), Costa Rica cumplía con esa condición, ya que presentaba los siguientes indicadores:

- v. Transparencia fiscal presupuestaria: documentos clave públicos (4 de 4).
- vi. Acceso a la información pública: no se cuenta con una ley de transparencia y acceso a la información, pero sí con el resguardo constitucional de esos derechos

³ En la entrevista realizada a Michael Porras, precisó que la funcionaria de Cancillería Gisela Sánchez, asistió a la reunión en Naciones Unidas en el 2011 y emitió una recomendación de que el país formara parte de la OGP y que fuera la STGD la que coordinara en el país esos esfuerzos.

(3 de 4).

- vii. Divulgación de patrimonio: divulgación pública de ingresos y activos de cargos políticos y altos funcionarios (2 de 4).
- viii. Participación ciudadana: 9,41 de 10 en la categoría referida a las libertades civiles del Índice de Democracia del *Economist Intelligence Unit* (4 de 4) (The Economist Intelligence Unit, 2010).

La solicitud de adhesión de Costa Rica fue aprobada oficialmente en junio 2012. En las consideraciones para su aceptación, el Comité Director de la OGP manifiesta que está consciente de que esta membresía ayudará al país a consolidar los esfuerzos históricos en términos de transparencia, acceso a la información y lucha contra la corrupción, señalando que tales esfuerzos fueron establecidos por la Constitución Política, la promulgación de leyes y la adhesión a iniciativas e instrumentos internacionales. Por lo tanto, el Gobierno de la República se comprometió a impulsar iniciativas de GA, en desafíos como mejorar los servicios públicos, gestionar los recursos públicos, de manera efectiva e incrementar la integridad pública, la transparencia, la responsabilidad y el compromiso ciudadano (Open Government Partnership, s. f.).

De forma paralela a la solicitud de incorporación a la OGP, se llevó a cabo un proceso de aprendizaje sobre este tema, como lo describió la Presidenta Chinchilla Miranda en la carta de presentación del primer Plan Nacional de Gobierno Abierto: “Durante este año [2012] se ha avanzado en el entendimiento y divulgación del concepto, su alcance y las oportunidades que brinda la iniciativa multilateral y sus experiencias en el proceso de mejora de la gestión pública” (Presidencia de la República de Costa Rica, s. f., p. 1).

Según Avendaño (comunicación personal, 2018), una vez tomada la decisión de firmar la adhesión a la OGP, de inmediato se dedicó a elaborar el plan de GA:

entonces empezamos. Yo puse un muchacho que era Maikol Porras a hacerse cargo y le dije veamos a ver qué hacemos [...] para ello, investigamos cómo estaban los países haciendo y vimos cómo estaban presentando sus planes de acción [...] ese fue el proceso de aprendizaje porque nadie nos explicó antes nada (Avendaño, comunicación personal, 2018)

En la entrevista a Lic. Maikol Porras Morales (2018), ante la pregunta de si el país estaba preparado en ese momento para incorporar el GA, respondió que *si no lo estaba le tocó prepararse*. Además, afirmó que, mientras era funcionario de la STGD se enteró del tema en el 2011, a través de un video elaborado por la OGP, antes de saber que iba a liderar y a coordinar en el país el esfuerzo de GA por lo que, cuando le solicitaron asumir esa coordinación aceptó, porque:

Yo sabía de acuerdo a un video qué era eso, por dónde iba más o menos. Pero no tenía ni las reglas del juego de qué era un plan de acción, ni qué debía ir, y los principios y la teoría detrás de los principios de transparencia, de rendición de cuentas, de participación. Y ahí inicia un esfuerzo primero de yo entender qué era el concepto (Porras, comunicación personal, 2018).

En resumen, la incorporación de Costa Rica a la OGP, se presentó como una atractiva oportunidad política para el país, de aliarse al amparo del sistema internacional con países con los cuales se comulga en el ejercicio de los principios de la democracia liberal y resguardo de los derechos humanos, como una circunstancia propicia para resaltar la imagen y presencia en el concierto de las naciones como país democrático. Así se refirió el exembajador Eduardo Ulibarri ante la ONU, durante una entrevista periodística, en la que se le preguntó si Costa Rica era una *potencia moral*:

Yo la calificaría como una pequeña potencia normativa y un punto referente esencialmente ético en el ámbito internacional, sobre todo para países en vías de desarrollo. ¿Por qué un referente normativo? Porque Costa Rica ha contribuido a una serie de pasos que se han dado en el sistema internacional que, si bien es cierto algunos de ellos no tienen un impacto inmediato, pero son parte de una construcción que trata de promover, por ejemplo, los derechos humanos, la paz, la solución pacífica de los conflictos, el desarme (La Nación, 2017).

De esta manera, Costa Rica se presenta ante el mundo como una nación que procura consolidar una serie de ideales en boga, con los que se identifica y sobre los cuales ha llevado a cabo esfuerzos significativos, en procura de mejorar la calidad de su democracia, el Estado de derecho y la institucionalidad pública. Esto con el propósito de fortalecer su legitimidad en el ámbito nacional e internacional, ya que como es un país desarmado en medio de la violencia regional, se convierte en una estrategia pertinente para afianzar alianzas globales que potencien el resguardo de la seguridad nacional y la estabilidad social.

Por lo cual, la incorporación a la OGP fue una decisión realizada en el alto nivel del gubernamental, por la presidenta y la cancillería, sin la participación de otros organismos de Gobierno, ni como resultado de una demanda o un proceso social que involucrara a actores de la sociedad civil.

5.1.2. Primer Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2013-2014

El primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica, se llevó a cabo en el formato bianual, según las normas de la OGP. Por eso, está ligado intrínsecamente con el ejercicio del Gobierno de la presidente Chinchilla Miranda, que finalizó en el 1 de mayo 2014.

De acuerdo con la narración de Avendaño (comunicación personal, 2018), la STGD se avocó a elaborar el plan, a partir de la solicitud de la presidenta, bajo la coordinación del Lic. Maikol Porras, el cual debía estar listo en ese año (2012).

Sobre la designación de la STGD para hacerse cargo de esa tarea, el informe de evaluación del mecanismo independiente de revisión designado por la OGP (MRI o MIR por sus siglas en inglés), ofrece la siguiente explicación:

Costa Rica empezó a formar parte de la AGA a mitad del Gobierno de doña Laura Chinchilla. Para entonces el Poder Ejecutivo aún no conocía el concepto de Gobierno Abierto y no tenía claro dónde, dentro del organigrama Estatal, podía calzar mejor esta nueva responsabilidad, o cuál era el órgano más adecuado para asumirla y la autoridad política indicada para hacerla cumplir. Debido al poco tiempo con que contaba para redactar, someter a consulta y publicar el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014, y cumplir con los compromisos asumidos en él, el Gobierno optó por apalancarse en la estructura y proyectos que había desarrollado dentro de su estrategia de Gobierno Digital (MRI, 2015, p. 99).

El Plan de Acción de Gobierno Abierto 2013-2014 fue suscrito en abril del 2013 por la presidente Chinchilla. En el apartado de presentación del documento oficial se expusieron algunas ideas que son importantes resaltar:

- i. Sobre sus fines: la incorporación de Costa Rica a la OGP permite consolidar los esfuerzos del país en los últimos años, en materia de transparencia, rendición de

cuentas, acceso a información y combate a la corrupción y, brinda la oportunidad de articular programas y políticas para transformar la relación entre el gobierno y la ciudadanía. Por medio del GA, se busca promover la gobernabilidad democrática, el aumento de la competitividad y el fortalecimiento del Estado de derecho.

- ii. Sobre su fundamento en las políticas y estrategias nacionales de desarrollo: el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto de Costa Rica se fundamenta en el *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*, concretamente en la línea estratégica de Modernización del Estado. Esta señala que se requiere hacer cada vez más eficiente y eficaz todo el sector público, para articular acuerdos y tomar decisiones, de manera oportuna y fomentar una participación cada vez mayor de la ciudadanía en la solución de los problemas nacionales, mediante la construcción de agendas de desarrollo basadas en el diálogo y la integración.
- iii. Sobre sus prioridades: el Plan se enfoca hacia el cumplimiento de tres grandes desafíos: mejorar los servicios públicos, aumentar la integridad pública (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana) y mejorar la administración de los recursos públicos (efectividad).
- iv. Sobre el proceso de elaboración: el Plan de Acción es el producto de una serie de reuniones de coordinación gubernamental con la sociedad civil y de la participación y colaboración abierta con la ciudadanía, a través del Internet y los medios de comunicación.
- v. Sobre los retos para su cumplimiento: para cumplir con los compromisos asumidos se requiere fusionar el liderazgo y la voluntad política, con el esfuerzo coordinado de las altas autoridades, funcionarios, sociedad civil, academia, sector empresarial y la población. Por lo cual, el Gobierno debe promover la divulgación, el seguimiento, la evaluación y la rendición de cuentas sobre el cumplimiento del Plan de Acción.

Sin embargo, como se verá más adelante, el primer plan fue cuestionado con respecto al proceso de elaboración porque se consideró un producto del Gobierno, más que de un proceso participativo con la sociedad civil.

Además, en cuanto a los retos para su cumplimiento, el MRI (2015) señala debilidades de liderazgo y voluntad política para que las altas autoridades se apropiaran del contenido de plan y la poca consistencia en las acciones de promoción, divulgación, evaluación y rendición de cuentas de la implementación del Plan, de manera que los funcionarios y en general de la población, conocieran acerca del tema.

En cuanto a su contenido, el primer Plan de Acción de GA presentó en total 23 compromisos agrupados en once ejes temáticos. En el cuadro 7 se resumen los proyectos o acciones que el país se comprometió ante la OGP llevarlas a cabo entre el 2013 y el 2014 y en la imagen uno, se muestran los énfasis a los que responden esos compromisos, según los componentes del GA.

En los contenidos del primer plan de acción de GA, en el gráfico 1 se evidencia el traslape inicial entre los conceptos de Gobierno Digital y GA, en vista de que el 70 %, de los compromisos se refieren a la reducción y digitalización de trámites, así como al desarrollo de plataformas electrónicas interinstitucionales y otras herramientas tecnológicas, que facilitan el acceso a la información pública, principal énfasis de los compromisos, lo que resulta “comprensible por el foco y misión de la STGD” (MIR, 2015, p. 109).

Con respecto al proceso, este se enfocó en cumplir con los plazos para redactar, someter a consulta y publicar el plan de acción y avanzar en tareas que mostraran a la OGP que se estaba progresando hacia la nueva filosofía de gobierno.

Así lo expresa también Avendaño (comunicación personal, 2018), al afirmar que el plan nacional de GA se hizo en ese año 2012, pero “tomando muchos de los proyectos del plan de Gobierno Digital, como compra pública, porque se trataba sobre transparencia y contratos públicos abiertos”. También, debía analizar el tema de una ley de acceso a la información y la participación ciudadana en la colaboración del plan.

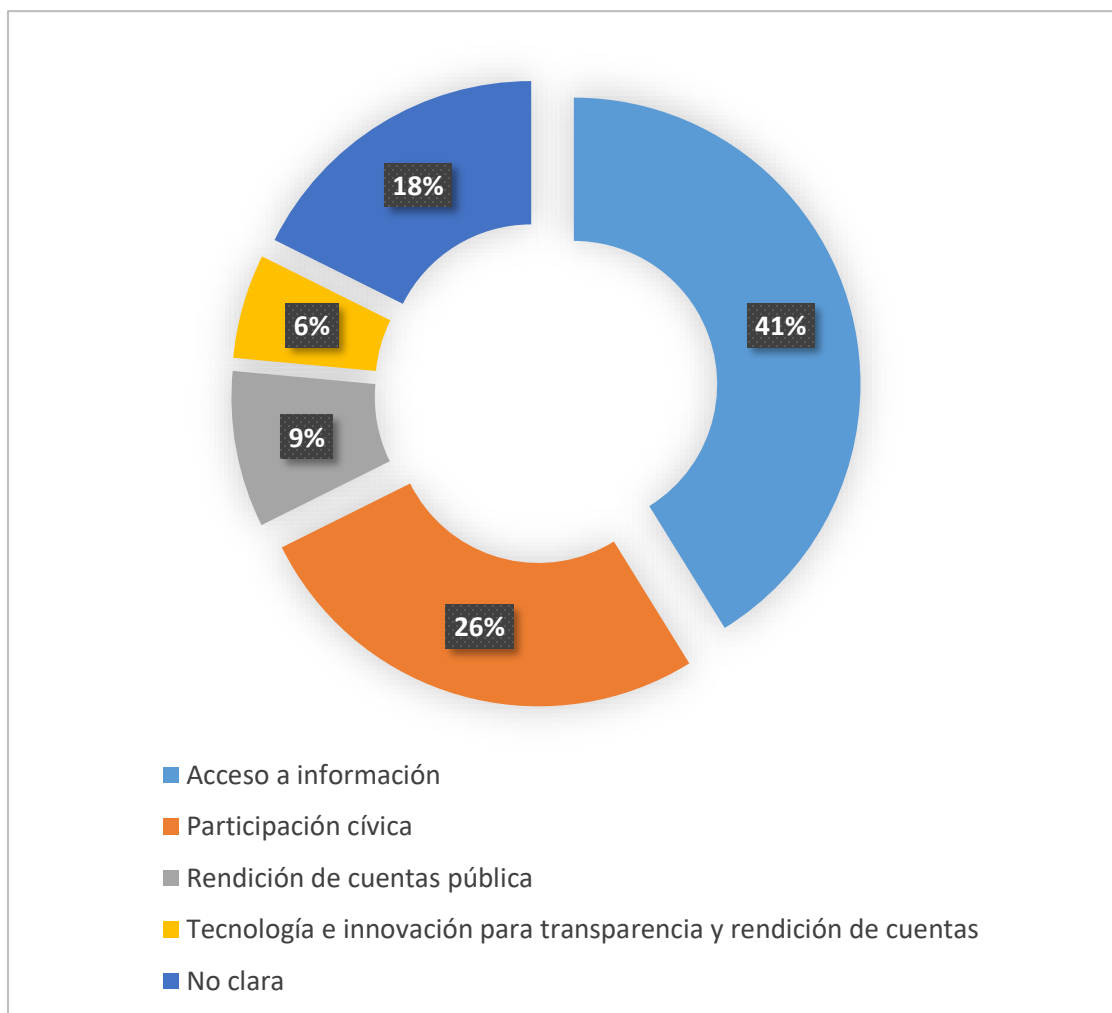
Cuadro 7. *Contenidos del primer plan nacional de acción para GA 2013-2014*

Eje Temático	Compromiso
1. Gestión interna del Gobierno	1. Estudio de factibilidad de la modernización del servicio postal.
	2. Implementar la automatización de algunos procesos de la Dirección Nacional de Pensiones.
2. Plataformas electrónicas y sitios <i>web</i>	3. Suministrar una herramienta para gestionar la conectividad e interoperabilidad de las instituciones del Estado.
	4. Actualizar la guía de desarrollo de páginas web para las instituciones públicas.
	5. Presentar un manual con la política de gestión sobre redes sociales en las instituciones públicas.
3. Participación ciudadana, a través de plataformas digitales	6. Fomentar el uso de la Plataforma ‘En tiempo’ que mejora la aplicación del proceso de silencio positivo en las instituciones públicas
	7. Desarrollar plataforma ‘Yo propongo’ para la presentación de proyectos de ley y divulgar y potenciar los mecanismos de participación ciudadana en el Poder Judicial.
	8. Disponer de una solución tecnológica para llevar a cabo las operaciones policiales más efectivamente, con la colaboración de la sociedad civil (Seguridad Ciudadana Digital)
4. Servicios para ciudadanos por medios electrónicos	9. Potenciar el Portal Ciudadano como ventanilla única de acceso e intercambio de información del sector público.
	10. Ampliar la cobertura de las Ventanillas Electrónicas de Servicios –VES- para que la ciudadanía realice servicios.
5. Datos Abiertos	11. Establecer una política nacional de datos abiertos con una metodología de procesamiento, publicación y actualización de datos abiertos.
	12. Coordinar para que cada institución pública logre definir e implantar su propia estrategia de apertura de datos
6. Generar conciencia sobre valor de Gobierno Abierto	13. Difundir el concepto y filosofía de Gobierno Abierto en las instituciones, la ciudadanía y la opinión pública.
	14. Implementación de las aplicaciones desarrolladas en la Hackathon de Datos Abiertos y llevar a cabo más eventos similares.

Eje Temático	Compromiso
7. Transparencia	15. Desarrollar una plataforma que permita la apertura del Presupuesto Público, para el control del ciudadano sobre el gasto público, con base en el seguimiento al presupuesto nacional.
	16. Lanzar el Índice de Transparencia de instituciones públicas, con criterios como promoción de participación, acceso, rendición de cuentas y correcta administración.
	17. Emitir una directriz que obligue a las instituciones a publicar sus actas por Internet
8. Gobierno Digital sobre trámites para el sector privado	18. Ofrecer el servicio de registrar una empresa en línea en todas las municipalidades del país mediante la Plataforma “Crear Empresa”
	19. Implementar la plataforma electrónica de Registro sanitario de producto para ofrecer este servicio en línea a la ciudadanía.
	20. Implementar una plataforma única de compra pública para dar más transparencia y eficiencia al proceso
9. Sistema Nacional de Contralorías de Servicio	21. Fortalecer el Sistema Nacional de Contralorías de Servicio mediante una campaña de divulgación sobre sus funciones y los canales de denuncias y sugerencias ciudadanas.
10. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública	22. Presentar a la Asamblea Legislativa el Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública, a trabajarse en una comisión interinstitucional con representación de la sociedad civil
11. Acceso a información y participación ciudadana en el tema ambiental	23. Llevar a cabo un Foro sobre el Principio 10 de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y Desarrollo, sobre acceso a la información y participación en la temática ambiental

Fuente: elaborado a partir del Resumen Ejecutivo del Informe Ejecutivo del Costa Rica informe de avance 2013-2014. OGP- Mecanismo Independiente de Revisión -MIR-.

Gráfico 1. *Énfasis de los compromisos del primer plan nacional de acción para GA 2013-2014*



Fuente: elaborado a partir del Resumen Ejecutivo del Informe Ejecutivo del Costa Rica informe de avance 2013-2014 MRI, 2015.

Sobre este último aspecto, los países participantes en la OGP deben llevar a cabo un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción. El informe del MIR (2015) es contundente en señalar que, en el caso de Costa Rica, la sociedad civil tuvo muchas limitaciones para organizarse y participar en el desarrollo del primer Plan de Acción de Gobierno Abierto:

En Costa Rica, el primer borrador del plan fue elaborado con la participación exclusiva del Gobierno, ya que este no convocó a miembros de la sociedad civil y del sector privado hasta que hubo concluido la propuesta inicial. En cuanto al provecho del proceso de consulta, algunos participantes de la sociedad civil dijeron haber sentido como si los invitaran para hacer una validación más que para trabajar en conjunto MIR (MIR, 2015 p. 19).

Al respecto, Avendaño (comunicación personal, 2018), explicó que por lo novedoso del tema fue difícil comprender cómo hacer para que la gente participara. Entonces se elaboró el plan, se creó una página y se divulgó por los medios de comunicación. También se consultó a instituciones como la Defensoría de los Habitantes que elabora el Índice de Transparencia, la Asamblea Legislativa, el Poder Judicial, a las cámaras empresariales. Adicionalmente, se organizaron talleres con ciertos grupos de la sociedad civil que fueron convocados a criterio de la Presidencia, particularmente aquellos que con anterioridad venían trabajando en temas sobre transparencia, software y datos abiertos; sin embargo, considera que el resultado fue mínimo.

Mientras tanto, en ese lapso también se realizaron algunas acciones afirmativas concretas que son hitos en la materia, como el lanzamiento en setiembre del 2012 del primer portal oficial de datos abiertos por parte del Gobierno, en octubre se aprobó la Ley de Regulación del Derecho de Petición y en diciembre, la organización Grupo Inco llevó a cabo la primera *Hackathon* de Datos Abiertos en Costa Rica, propiciada en conjunto con STGD y los colectivos ciudadanos que venían trabajando en esa dirección.

Avendaño (comunicación personal, 2018) afirma que “como no teníamos tanto tiempo”, una vez aprobado el Plan de Acción por la Presidencia en abril del 2013, ella fue a exponer el plan en la primera Cumbre de la OGP, del 31 de octubre 2013 de Londres. “La gente quedó muy contenta porque no estaba tan mal el plan, estaba muy aterrizado, con cosas concretas en comparación con otros países que presentaron muy poco avance en cuanto a

transparencia, datos abiertos y participación” (Avendaño, comunicación personal, 2018), sobre todo, según su criterio, porque en ese momento las redes sociales no estaban tan desarrolladas como en la actualidad. De esa manera, Costa Rica se convirtió en una de las siete naciones que formaron parte del tercer grupo de países que se adhirieron a la OGP y presentaron sus primeros planes nacionales de acción.

Una vez aprobado el Plan de Acción y remitido a la OGP, pero antes de su exposición en la cumbre de Londres, la STGD realizó una segunda presentación del plan, convocando a las diversas agrupaciones que plantearon sus observaciones en la consulta pública. En ese momento, también se estaba perfilando la conformación de una entidad nacional encargada de promover el GA y coordinar los esfuerzos nacionales para su implementación, lo cual implicaba elaborar un Decreto Ejecutivo desde Casa Presidencial, que le diera pronta factibilidad jurídica.

Los participantes de sociedad civil que asistieron a esa convocatoria, según lo explica Carolina Flores Hinne (comunicación personal, 2019) del Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales, ante la nula participación de representantes de la ciudadanía durante el proceso de formulación del Plan, acordaron el 23 de junio de 2013 conformar la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (RedC), como un espacio colaborativo para incidir en el proceso de promoción e implementación del GA, aunque sabedores de que no había posibilidad real de aportar en el plan que ya había sido formulado. Entre estos participantes, estuvieron:

- i. Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales.
- ii. Coope SoliDar R. L.
- iii. Costa Rica Íntegra (que había participado en proceso de formulación).
- iv. Fundación Acceso.
- v. Indignados CR/Vox Populi.
- vi. Red de Control Ciudadano.
- vii. Ticoblogger.

viii. Personas individuales mediante el Bloque Ciudadano.

De acuerdo con Flores (comunicación personal, 2019), durante el proceso de elaboración del Decreto Ejecutivo para crear una comisión nacional promotora y coordinadora del GA, se dieron divergencias entre el Gobierno y la Red C, en cuanto al tema de la representatividad de la ciudadanía⁴, específicamente sobre el número de espacios en la comisión antes mencionada y la forma de elegir los representantes. La Red C planteó inicialmente cinco cupos y después al menos tres que personificaran los ejes de participación ciudadana, acceso a la información pública y estrategia digital.

Este tema se dirimió parcialmente en abril de 2014, cuando se emitió el Decreto Ejecutivo 38276-RE-MIDEPLAN-MICITT de Fomento del Gobierno Abierto en las instituciones públicas y Creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto (CIGA), en el cual el Gobierno estableció la participación de dos asociaciones de la sociedad civil que tuvieran personería jurídica. Se invitó a la organización Costa Rica Integra (CRI) y la Asociación de Consumidores de CR. Además, se integró a la Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial Privado (UCCAEP) y a un representante de los trabajadores. Salvo Costa Rica Integra, ninguno de los otros actores había participado en las consultas públicas.

Las desavenencias entre la Red C y el gobierno, permanecieron latentes hasta que finalmente, con el cambio de gobierno, se derogó el Decreto Ejecutivo anterior y en mayo 2015 se emitió uno nuevo⁵ que creó la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) en el que se establecieron dos cupos para la sociedad civil⁶, así como un proceso de postulación

⁴ Nuria Cunill trata el tema de los problemas de representatividad en “La democratización de la administración pública, los mitos a vencer” (s. f.).

⁵ Decreto Ejecutivo 38994-MP-PLAN-MICITT del 13 de mayo de 2015

⁶ Artículo 5º—Integración de la Comisión. “6. Dos (2) representantes de la Sociedad Civil. [...] Para la representación de la sociedad civil el Ministerio de la Presidencia elegirá, entre las organizaciones sociales que estén vinculadas en sus objetivos y en su trabajo con los temas de transparencia, lucha contra la corrupción, acceso a la información pública y datos abiertos, a quienes formarán parte de esta Comisión. Para obtener la condición de elegibles, las organizaciones interesadas enviarán una carta de intenciones al Ministerio de la Presidencia, donde se expongan los fines a los que se dedican, junto con la hoja de vida (donde claramente se exponga la experiencia e idoneidad) de las personas que proponen para formar parte de la Comisión. Además, deberán demostrar que en los estatutos propios de la organización se busca estos fines.

Será responsabilidad de las entidades u organizaciones representadas comunicar al Ministerio de la Presidencia las personas que proponen para la Comisión.

de grupos y personas interesadas en formar parte de ella. Sin embargo, como se expone más adelante, este aspecto continúa como un tema controversial para el desarrollo del GA en el país.

Con respecto a los logros del primer Plan de Acción de GA, cabe señalar que las normas de la OGP establecen dos formas de valorar su avance, mediante un informe del MRI, así como una autoevaluación gubernamental. Es importante destacar que el primer Plan de Acción, se formuló e inició su implementación en el Gobierno de la presidente Chinchilla Miranda, quien finalizó su periodo de gestión el ocho de mayo del 2014 y, por consiguiente, le correspondió continuarlo al Gobierno del nuevo presidente, Luis Guillermo Solís Rivera (mayo 2014- abril 2018) en cuya administración se llevó a cabo la autoevaluación.

En lo sustancial ambos informes coinciden en las apreciaciones, sobre todo, acerca de la debilidad de la participación de la ciudadanía en este proceso y las limitaciones del liderazgo político, para involucrar a los jefes y mandos medios encargados de la gestión de las entidades del aparato público, en la institucionalización de los postulados de GA, al menos, en las que tenían asignada alguna responsabilidad en la implementación del plan (MRI, 2015).

Además, el MRI (2015) resalta la premura en la formulación del plan, cuya consecuencia fue que algunos de los compromisos adolecieran de claridad y de precisión, lo cual afecta su implementación por parte de los funcionarios encargados de llevar a cabo acciones operativas, quienes desconocen el trasfondo e incluso cuestionan la pertinencia de algunos de ellos

El primer Plan de Acción avanzó en aquellos proyectos que provenían de la Estrategia de Gobierno Digital, concernientes a la automatización de trámites e implantación de plataformas electrónicas y de comunicación social (Web 2.0) que facilitan la relación entre la ciudadanía y los servicios públicos. Estos, sin embargo, no se completaron en el tiempo propuesto, incluso algunos como las plataformas *en Tiempo, Yo propongo, Portal Ciudadano*, tenían poco uso o estaban desactualizadas. Estos proyectos también están

Los representantes durarán en su puesto dos años, pudiendo ser reelectos en forma consecutiva si así las organizaciones representadas lo deciden y si el Ministerio de la Presidencia lo autoriza”.

incluidos en los planes de Gobierno Digital, como se describió en apartados anteriores.

Uno de los proyectos de mayor relevancia para la OGP y con un avance sustancial, fue la elaboración de un anteproyecto de ley sobre acceso a la información pública. Aunque este propósito se había planteado varios años atrás, como parte de la agenda promovida por actores sociales antes de la incorporación del país a la OGP, en el segundo semestre 2012 el despacho de la Primera Vice Presidencia de la República nombró una comisión nacional encargada de la redacción del anteproyecto. Este se presentó a consulta pública en diciembre de 2013, mediante un formulario en línea.

Aunque el documento consensuado entre instituciones y organizaciones de la sociedad civil fue presentado para su trámite en la corriente legislativa, todavía permanece sin avanzar. De lo expuesto, se puede considerar que la incorporación de Costa Rica a la OGP, obedeció a razones de oportunidad en el marco del sistema internacional, más que al propósito manifiesto de establecer una nueva forma del ejercicio público del poder, que cambiara la dinámica de la relación entre el Estado, el gobierno y la sociedad en el país.

Además, se puede observar que el proceso de desarrollo del primer Plan de Acción de GA 2013-2014, por ser el primero y elaborarse sin mayor orientación y, a la vez, bajo la presión del tiempo, presentó falencias en su formulación, las cuales ya fueron mencionadas. Una de las más significativas fue la confusión de los conceptos de Gobierno Digital y de Gobierno Abierto que, hasta en la actualidad, se mantiene entre los actores políticos, jerarcas y funcionarios, así como de manera general en la población.

Aunque, en primera instancia la adopción del GA se asoció con el proceso de Gobierno Digital que el país venía desarrollando, al finalizar esta etapa -2014- ambos procesos tomaron rutas separadas, con sus propias agendas y estructuras, lo cual, incide posiblemente en la necesaria complementación entre ambos procesos.

Otra falencia del proceso fue el manejo de la participación articulada de la sociedad civil, que presenta el problema inherente de definir con claridad el alcance y las formas de representación de la ciudadanía, aspecto que, todavía no ha sido resuelto. Pero, por otro lado, más por reacción que por la acción gubernamental, el proceso propició espacios a diversas organizaciones y colectivos, unos más formalizados que otros, para exponer sus propias

agendas en torno a temáticas como el desarrollo enfocado en los derechos humanos; la inclusión social; la lucha contra la corrupción, mediante la consolidación del derecho de acceso a la información pública apertura de datos, transparencia y rendición de cuentas gubernamental y el avance hacia una sociedad inclusiva de la información y el conocimiento. Por esto, la agenda de GA se presentó como la oportunidad para lograr una sinergia que reforzara las agendas de esos grupos existentes y potenció la formación de agrupaciones de la sociedad civil (cuadro y figura 9) orientadas en los componentes del GA.

A través de un proceso progresivo de aprendizaje, los actores de la sociedad civil que se apropiaron del concepto, se convirtieron en actores clave que conforman un ecosistema (aunque no una coalición consolidada) que impulsa y que, ante los cambios de las administraciones gubernamentales, ejerce presión política para lograr la continuidad del proceso de institucionalización del GA en el país. Sin embargo, la participación real y activa de la ciudadanía, mediante coaliciones consistentes que reconfiguren las relaciones de poder es un aspecto fundamental que no se logró en esta etapa, ni tampoco la institucionalización de la agenda de GA ni su incorporación en la cultura burocrática estatal, que promoviera un cambio en la forma de gobernanza pública tradicional (Arias *et al.*, 2016). A manera de resumen, los hallazgos sobre el primer plan de acción se enmarcan en el siguiente recuadro:

Recuadro 1. *Hallazgos sobre el primer plan de acción de GA*

- STGD encargada de la formulación del I Plan
- Confusión de los conceptos de Gobierno Digital y de Gobierno Abierto
- Continuación de la Agenda de Gobierno Digital
- Sin participación ciudadana en la formulación del Plan
- Gobierno convoca para la validación del Plan a organizaciones ciudadanas con agendas relacionadas
- Reacción de organizaciones ciudadanas: reclamo por mayor apropiación del proceso
- Poco cumplimiento de los compromisos del Plan

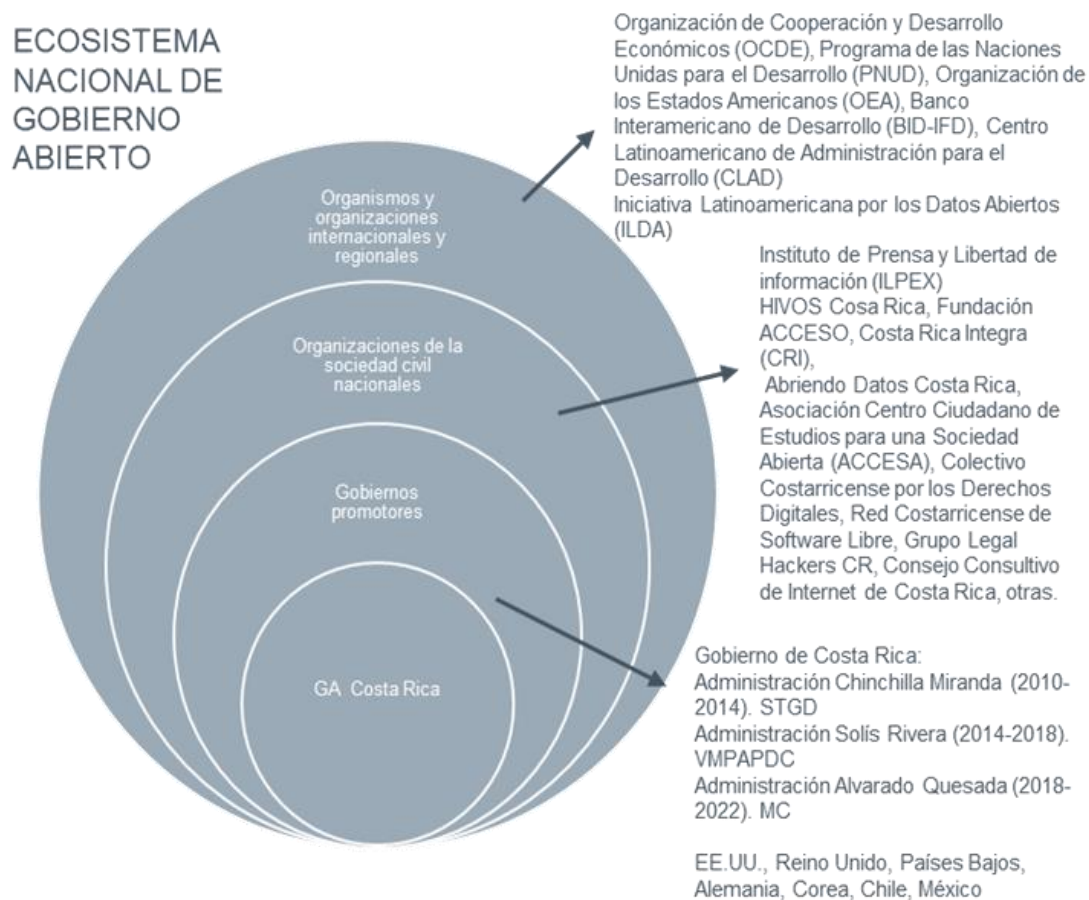
Cuadro 8. Actores de la sociedad civil, relacionados con el Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2013-2014 y sucesivos

Actor de la Sociedad Civil	Desde	Propósito
HIVOS: Instituto Humanista para la Cooperación de los Países en Desarrollo. Organización holandesa 1968	En Costa Rica 08/03/2012	Cooperación para proyectos que tiendan a la emancipación, democratización y disminución de la pobreza en países en desarrollo.
Fundación ACCESO	1992	Contribuir a mitigar la violación a los derechos vinculados con la seguridad física, tecnológica y psicosocial de poblaciones en situación de vulnerabilidad o riesgo en Centroamérica
CRI Costa Rica Integra Contacto nacional de Transparencia Internacional	04/2012	Impulsar desde la sociedad, un sistema nacional de integridad: Transparencia, Probidad y Anticorrupción (TAP). Fue una de las primeras ONG que se involucraron con el proceso de incorporación del GA en Costa Rica, motivada por <i>Transparency International</i> , a la cual está afiliada. CRI es el único representante de la sociedad civil en la Comisión Intersectorial de Gobierno Abierto, según el Decreto Ejecutivo n.º 38276-RE-Mideplan-MICITT.
Abriendo Datos Costa Rica	s. f.	Fomentar la cultura de datos abiertos mediante la capacitación desarrollo de proyectos y apoyando el acceso a la información pública para el ejercicio ciudadano
ACCESA Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta	s. f.	Incentivar la participación ciudadana activa, fomentar la transparencia, la rendición de cuentas y el acceso a la información de interés público
IPLEX: Instituto de Prensa y Libertad de Expresión	8/06/2005	Velar por la promoción de la libertad de expresión y el libre acceso a la información pública. Junto con CRI fue una de las primeras ONG que se involucraron con el proceso de incorporación del GA en Costa Rica, como parte de la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información.
Colectivo Costarricense por los Derechos Digitales	s. f.	Posicionar los derechos digitales en la agenda política y social de Costa Rica
<ul style="list-style-type: none"> – OTRAS ORGANIZACIONES – Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (RedC) – Proyecto Ojo al Voto- Proyecto 3 de 3 		

Actor de la Sociedad Civil	Desde	Propósito
– Cooperativa Sulá Batsú R. L.		
– Grupo Legal Hackers CR, capítulo costarricense de Legal Hackers		
– Red Costarricense de Software Libre		
– Consejo Consultivo de Internet de Costa Rica		
– Horizonte Positivo (H+)		
– Plataforma de Integración Ciudadana PIC		
– Mecanismo Evaluación Independiente		
– UCCAEP		

Fuente: elaboración propia.

Figura 9. *Ecosistema nacional de Gobierno Abierto*



Fuente: elaboración propia.

En esta sección se analizó la dinámica de la agenda política que ha definido la etapa primera del proceso adopción de GA en el país, al identificar la trayectoria seguida y los actores locales que ha tenido un papel clave en esa ruta, iniciada con la formulación del primer plan nacional de acción para el GA.

En la próxima sección, se revisa el camino recorrido con el fin de institucionalizar el GA, mediante el desarrollo e implementación de los tres planes de acción, que cubren el periodo del 2014 a agosto 2019 y que, en setiembre 2019, inició con el llamado a participar en la formulación del cuarto plan de acción 2019-2021. Cabe recordar el planteamiento elaborado al inicio de esta investigación, en cuanto a considerar que los procesos de institucionalización constituyen “las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en el marco institucional ... esta pauta de actuación, como respuesta a problemas o inquietudes recurrentes, supone su inserción en las dinámicas de funcionamiento habitual de las organizaciones” (Ramíó, 2001, p.15).

5.2. Etapa de desarrollo institucional del GA en Costa Rica

En la sección anterior se explicó que el primer plan de acción le correspondió formularlo y emprenderlo al Gobierno de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda, quien finalizó su periodo de gestión el 8 de mayo del 2014 y le correspondió completarlo al Gobierno del presidente entrante, Luis Guillermo Solís Rivera (mayo 2014- mayo 2018). Al respecto, es importante desatacar que el cambio de la administración gubernamental en mayo 2014, significó un aprendizaje para los actores gubernamentales noveles, así como un abordaje diferente con respecto al GA en el país que, gradualmente y con ciertas limitaciones, llevó a una profundización y aceleración del proceso de desarrollo. Es necesario destacar que la continuidad del plan de GA fue sostenida a través del cambio de gobierno por la acción de algunos de los actores de la sociedad civil quienes, a partir de junio 2013, conformaron la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (RedC).

La nueva administración de Solís Rivera designó al viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, como encargado de la construcción de una dinámica inclusiva en las relaciones del Gobierno con los movimientos sociales, poblaciones

vulnerables, fuerzas comunales y ciudadanía activa. Sin embargo, esos esfuerzos no necesariamente estaban vinculados con los planes de GA, ya que hasta varios meses después de iniciada la administración, fue que se definió que este viceministerio asumiera la representación ante la OGP para hacerse cargo del tema de GA.

Como titular del Viceministerio se nombró a Ana Gabriel Zúñiga Aponte, joven activista social⁷, quien en exposición sobre el tema (Zúñiga, 2018) mencionó que tuvo su primer acercamiento con el concepto de GA y la OGP fue cuando se desempeñó como asesora en la Asamblea Legislativa, durante la administración 2010–2014, debido a su relación con Mario Céspedes Ávalos de la Red de Control Ciudadano y Carolina Flores del Colectivo por los Derechos Digitales. Posteriormente, Céspedes se convirtió en uno de los asesores de la viceministra Zúñiga. El papel de la ciudadanía para la continuidad de los esfuerzos de incorporar el GA en el país, se ejemplifica en lo indicado por Zúñiga Aponte:

Estaba recién entrando a ejercer el cargo y a comprender las responsabilidades asignadas, cuando un día tocó mi puerta Carolina Flores y me confrontó sobre que estaba pasando y que iba a hacer con respecto al GA y al Plan de Acción [...] a partir de ahí tuve que hacerme una experta en GA y empecé una ardua tarea para lograr su implementación (2018, s. p.).

La importancia de los principios subyacentes al concepto de GA en la agenda política del Gobierno entrante, se evidenció desde el discurso inaugural del presidente electo Luis Guillermo Solís Rivera, el 8 de mayo 2014 en el Estadio Nacional, al considerarlos ejes fundamentales de la próxima gestión gubernamental:

Costa Rica entra hoy, jubilosa, a la era de la democracia ciudadana, regida por renovadas formas de participación del pueblo en la conducción y, sobre todo, en la fiscalización activa de los asuntos públicos. Ello me obligará a presidir un gobierno de puertas abiertas, de consulta y diálogo permanente con todos aquellos actores de nuestra sociedad (Cambio Político, 2014, s. p.).

En el discurso inaugural de su gestión, el presidente Solís Rivera, trazó algunas de las ideas que delinearían su gestión, las cuales son coherentes con los postulados del GA:

⁷ Según relata Zúñiga Aponte (comunicación personal, 2018), como estudiante universitaria fue activa participante de los movimientos sociales y en el movimiento estudiantil de la Universidad de Costa Rica, así como militante en colectivos ecologistas y de mujeres.

- i. Su elección como presidente obedece a una voluntad de cambio en las tradicionales formas de hacer política, de gobernar y de administrar, debido a la decepción y al clamor de muchos costarricenses, que exigen claridad y certeza en los procesos de toma de decisiones. Por lo que su elección implica nuevas actitudes, conceptos y formas de ejercer las labores del gobierno.
- ii. Es necesario un diálogo con todos los grupos políticos, fuerzas productivas, movimientos, poblaciones y sectores sociales, con base en la transparencia; información objetiva, clara y actualizada; espíritu ecuménico; tolerancia y respeto a la diversidad que caracteriza a la actual sociedad costarricense.
- iii. El gobierno debe ser transparente. La transparencia es el signo de los tiempos, por lo que debe rendir cuentas en forma puntual, precisa y oportuna, para que el pueblo pueda escrutar las acciones, señalar, censurar y exigir las respectivas rectificaciones. “Que el Despacho presidencial funcione como una gran vitrina o *casa de cristal*, que permita al ciudadano examinar y escrutar el desempeño de quienes administramos el Estado” (Solís, 2014, párr. 23).
- iv. El gobierno tiene que aprovechar los recursos tecnológicos ya disponibles “y que constituyen junto con el ciberespacio una especie de ágora moderna” (Solís, 2014, párr. 24), para hacer transparentes los procesos de toma de decisiones y promover la eficiencia del aparato estatal y así facilitar y mejorar la gobernabilidad democrática. Este es un primer paso para la constitución de un régimen con base en nuevas formas de participación y fiscalización ciudadana, del manejo de los asuntos públicos.
- v. La lucha contra la corrupción es un mandato directo del soberano y constituye la razón del cambio por la cual el pueblo votó y responde al precepto del artículo 11 Constitucional. La corrupción carcome la democracia porque la ciudadanía pierde la confianza en sus instituciones y considera indignos a sus gobernantes y quiebra las finanzas públicas, porque es muy caro financiar a un Estado degradado por la corrupción y la ineficiencia. En esta tarea le corresponde a la sociedad civil, vigilar y evaluar, apoyada por los órganos de fiscalización y por los medios de comunicación, el ejercicio gubernamental. Por lo tanto, desde el Poder Ejecutivo

de se impulsará la contraloría ciudadana sobre el aparato del Estado nacional.

- vi. El reto futuro es gobernar un país diverso y plural y contribuir al perfeccionamiento de la democracia, al pasar de democracia formal a la democracia real, mediante mejores mecanismos de representación y participación, como transparencia, rendición de cuentas, activa de la ciudadanía, libertad de conciencia, defensa del ambiente y de los animales y el respeto a los derechos de las minorías.

Es evidente en el abordaje de la administración Solís Rivera, una mayor claridad conceptual sobre el GA como una nueva forma de gobernanza pública bajo un enfoque de fortalecer la gobernabilidad democrática del país, es decir, visto como la capacidad del Gobierno para gobernar a la sociedad (Aguilar, 2018), de manera conjunta, con los actores sociales y empresariales.

Este abordaje del nuevo gobierno, que implicó incorporar la agenda de GA en la agenda política del Gobierno y como eje fundamental del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014, se puede explicar en gran medida por la situación política del país, ya que desde la ciudadanía existían fuertes reclamos al sistema político para atender y resolver, tanto la problemática de ineffectividad de la gestión pública, como la desconfianza y el descrédito de la acción gubernamental, debido a la percepción social sobre la corrupción imperante.

Esta situación política se vio reflejada en la elección presidencial que se decidió por Solís Rivera. Según los investigadores Alfaro y Gómez (2014) del X Informe del Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible, la campaña electoral 2013-2014 fue muy singular:

Producto de una serie de episodios y eventos sin parangón en la política costarricense [...] Era muy poco probable imaginar el desenlace final cuando la contienda apenas despuntaba en octubre del 2013 [...] La fuerte desaprobación del gobierno saliente y el generalizado desinterés ciudadano en la política presagiaban una campaña desteñida y con poca atracción para un sector cada vez más indiferente del electorado (X ENDHS, p. 31).

Alfaro y Gómez (2014) consideran que, en este proceso electoral se consolidó la tendencia hacia una mayor pluralidad política, reflejada en el multipartidismo, debido a que

trece partidos presentaron nóminas para el Ejecutivo y en la Asamblea Legislativa se dio la mayor presencia de diferentes partidos políticos (nueve), manifestándose la mayor fragmentación política en 61 años. Esa tendencia, también se reveló con la decisión de la ciudadanía de elegir en el Poder Ejecutivo a un partido político emergente, el PAC⁸, que rompió con el bipartidismo de los partidos tradicionales (PLN y el PUSC), además, corroboró la fragilidad de las identidades partidarias de los costarricenses y su débil influencia en sus decisiones electorales, debido al desencanto con los partidos políticos (Alfaro y Gómez, 2014, p. 31).

Según Rosales (2015), las singularidades de este proceso se manifestaron en los resultados electorales del 2014, en comparación con los obtenidos en 2010, ya que se evidenció un decrecimiento del apoyo a los partidos políticos ubicados del centro hacia la derecha del espectro ideológico: PLN, ML, PASE (con ligeros incrementos en el número de diputaciones del PRC y el PUSC). Por otro lado, aumentaron las votaciones para el PAC, que se considera partido *progresista* de centro izquierda, asimismo, se incrementó el caudal electoral del izquierdista Frente Amplio (FA) el cual, incluso durante las encuestas de diciembre del 2013, aparecía entre el primero y segundo lugar⁹ y se constituyó en la tercera fuerza política.

En ese sentido, desde su fundación¹⁰ las banderas políticas del PAC son la lucha contra la corrupción, la reconstrucción del Estado y la promoción de la ética en la función pública, para enfrentarse a las prácticas políticas y del ejercicio del poder que protagonizaron el PLN y PUSC, especialmente con los conocidos casos de corrupción de alto nivel que incluso llevaron a la cárcel a los expresidentes Rafael Ángel Calderón y Miguel Ángel

⁸ En las elecciones nacionales de febrero de 2014 los resultados obtenidos dieron como ganador por primera vez al Partido Acción Ciudadana (PAC) con el 31 % de los votos en primera ronda, relegando al Partido Liberación Nacional (PLN) al segundo lugar. En virtud de que ningún candidato alcanzó el 40 % del voto popular, fue necesaria una segunda ronda prevista para el 6 de abril, entre Luis Guillermo Solís y Johnny Araya. El candidato del PAC ganó esos comicios con el 78 % de los votos emitidos frente al 22 % obtenido por Araya (Alfaro y Gómez, 2014, p.31).

⁹ Rosales (2015) explica que el cambio en las intenciones de voto especialmente en los dos últimos meses fue producto del rechazo al continuismo del PLN, de una campaña efectiva de los sectores conservadores contra el “peligro orteguista o chavista” del FA y una ponderación del PAC y de su candidato como la opción más moderada y menos riesgosa para el cambio.

¹⁰ El Partido Acción Ciudadana (PAC) fue fundado en el 2000. En 2002 obtuvo el tercer lugar en sus primeras elecciones nacionales. En el 2006 y 2010 se constituyó en la segunda fuerza en las votaciones presidenciales y tuvo la segunda bancada legislativa después del PLN.

Rodríguez y al *autoexilio* político del expresidente Figueres Olsen. Con respecto al ideario del FA¹¹, Rosales (2015), resume su propuesta programática y de gobierno en la defensa de los derechos humanos, crítica al modelo económico neoliberal, cuenta con una visión de Estado más interviniendo en la relación mercado y sociedad y la ampliación de la participación ciudadana en los procesos de decisión de la democracia representativa. Con respecto al FA, Alfaro y Gómez (2014), escriben:

En el caso del FA, su campaña estuvo caracterizada por un tono anti-corrupción, con un discurso ideológico de izquierda en abierta oposición a la ineficiencia del Estado y cualquier intento de privatización o desmantelamiento de las capacidades estatales. Su candidato aprovechó su condición de diputado durante el período 2010-2014, que lo hacía una figura reconocida, para llevar un discurso enérgico que transmitió a comités patrióticos y otros grupos de base organizados en múltiples comunidades en todo el país. El apoyo de los sectores jóvenes fue patente en el FA (p. 31).

Es necesario señalar que, durante la campaña 2014, los principales temas que concentraron la discusión fueron la corrupción, la desigualdad social, la pobreza, el rezago en infraestructura, la sostenibilidad de la seguridad social y la situación fiscal del país, teniendo a la inefectividad gubernamental como telón de fondo y a la corrupción como una cuestión transversal que incide en todos los temas y que estas constituyen las banderas políticas en las que coincidieron el PAC y el FA.

Una interpretación adicional de este comportamiento electoral, la elabora Rosales (2015) al plantear que el triunfo inesperado del PAC y el creciente apoyo al FA, aunque reflejó la insatisfacción del electorado con los dos gobiernos consecutivos del PLN¹² y con los anteriores dos consecutivos del PUSC, representó un giro hacia el progresismo como orientación ideológica y programática. Rosales (2015), describe las siguientes características de esa perspectiva, sobre las cuales, en esta investigación, se resaltan aquellas que se considera que están relacionadas con el GA:

¹¹ El Frente Amplio (FA) se fundó en el año 2004 como un partido político de ámbito provincial. Se constituyó en partido nacional en el 2008 y presentó un candidato a la presidencia en las elecciones nacionales de 2010. Se define como un partido de izquierda democrática, ecologista, latinoamericanista, humanista y feminista. En 2006 y en el 2010 eligió solamente un diputado para cada período.

¹² El gobierno Chinchilla Miranda, del PLN, sistemáticamente obtuvo la peor nota de los últimos 6 gobiernos: 60 de cada 100 ciudadanos tildan de negativa su labor; solo 9 la aprueban, según la referencia que hace Rosales (2014, p. 159) del reportaje del 8 de julio de 2013 en el periódico “La Nación”.

- i. Progresar hacia una sociedad más democrática, al profundizar en la democracia participativa y pluralista.
- ii. Promoción de los derechos humanos, la diversidad y la inclusión social.
- iii. La justicia social como resultado de la actividad política y pública, más que un principio o un valor.
- iv. Luchas contra la pobreza, la desigualdad y la exclusión.
- v. Lucha contra la instrumentalización de lo público por intereses privados y corporativos y la concentración del poder de los grupos o poderes fácticos y de los conglomerados económicos transnacionales.
- vi. Una visión de gobernanza deliberativa mediante una nueva institucionalidad pública, en contraposición con el enfoque conservador de (in)governabilidad¹³.

Aclara Rosales (2015) que el progresismo no es sinónimo de ideologías de izquierda, ya que es posible ser progresista y coincidir con el liberalismo político o con el socialismo. Sin embargo, el progresismo de izquierda adversa el neoliberalismo económico. Las propuestas progresistas estuvieron en los programas de gobierno del FA y del PAC. En el primero, más orientadas hacia el progresismo de izquierdas y en el segundo, “en menos cantidad y menor radicalidad” (p. 163).

Adicionalmente, Rosales (2015) señala que, entre los factores estratégicos utilizados en la campaña que afectaron de manera distinta a las agrupaciones partidarias y a la opinión pública, estuvo el uso de las nuevas tecnologías de la información (TIC) y de las redes

¹³ Cabe señalar que, según afirma Mora (2012), la palabra ingovernabilidad estaba muy de moda en el lenguaje político costarricense y “se ha convertido en una verdadera ideología que justifica todo” (párr. 1). En la administración Pacheco de la Espriella (202-2006), el mismo presidente dijo que Costa Rica era ingovernable, especialmente en el contexto de la discusión del TLC, y la cobertura de los medios contribuyó a afianzar esa afirmación. La imagen promovida de que el expresidente Óscar Arias sería el capitán que sacaría al país adelante en medio de la tormenta, de un hombre fuerte, decidido y hábil políticamente, con su discurso de “tiranía en democracia”, lo llevó a la Presidencia de la República del 2006-2010, y confirmó los postulados de la ideología de la (in)governabilidad. Sin embargo, el mismo Arias constantemente se pronunció sobre el clima de ingovernabilidad nacional durante su período presidencial, así como fustigó la ausencia de liderazgo y de norte claro de su sucesora, la Presidenta Chinchilla, que contribuye con esa ingovernabilidad nacional. Lo cual es reflejo del “deseo caudillista y patriarcal del costarricense [...] y de la construcción [...] de una política en manos de líderes y hombres excepcionales que ponen orden y edifican una institucionalidad ajena” (Revista Paquidermo, 2012, s. p.).

sociales. Además, se menciona el acceso, conectividad, usabilidad y cobertura en el país de herramientas denominadas *democracia 2.0*, como Internet, Facebook y Twitter, lo cual tuvo un fuerte impacto en la formación de la intención de voto y la logística funcional de la campaña, estableciéndose un parangón con la campaña presidencial de Barack Obama en el 2008.

Otro aspecto que menciona Rosales (2015), en el desenlace de la elección presidencial del 2014, fue la capitalización del voto joven menor a los 30 años, así como del *primerizo* o votante por primera vez. Estos últimos, debido a la fragilidad de las identidades partidarias, estuvieron anuentes a apoyar a partidos más nuevos y del espectro progresista como el PAC y el FA.

El cambio en la coyuntura política que representó la elección del presidente Solís y llevó a un abordaje del GA como una nueva forma de gobernanza pública, fue patente en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 presentado por el nuevo Gobierno en noviembre 2014. En este se presenta como un concepto que refresca “los tradicionales enfoques sobre cómo mejorar la gestión pública y promover el fortalecimiento institucional” (p. 78). Con esto se convierte el tercer pilar de la propuesta política de la administración, que busca cambiar el paradigma de GA, antes visto desde una perspectiva de Gobierno Digital y electrónico, hacia uno que un “Gobierno Abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción” (p. 25). Es decir, un recurso renovado de reforma del Estado y modernización de la administración pública, a partir de un relacionamiento innovador entre los diversos actores para la cocreación de valor público. No es un fin, sino un medio para promover la transparencia, la colaboración y la participación.

Como se señaló, en 2014, el nuevo gobierno dirigido por el PAC, sobre una plataforma progresista basada en la apertura, la transparencia, la rendición de cuentas, el diálogo y la participación activa de la ciudadanía, ofreció en el discurso presidencial una nueva forma de gobernanza pública. Esto para responder a las demandas de los diferentes sectores sociales, empresariales, sindicales, académicos, ciudadanía en general y, particularmente, las nuevas generaciones de electores que, unánimemente, exigen una lucha real contra la corrupción y un incremento sustantivo en la efectividad gubernamental, que mejore la calidad de la democracia costarricense.

Por lo tanto, es posible decir que, en ese periodo, se dieron las condiciones en las que convergieron y alinearon agendas de actores clave, para propiciar el desarrollo e institucionalización de la agenda de GA en Costa Rica, como forma de idónea gobernanza pública.

Lo anterior, junto a la articulación con la agenda del proceso de incorporación de Costa Rica a la OCDE, constituyó una ventana de oportunidad que favoreció el proceso de incorporación y desarrollo del GA en Costa Rica, de la forma que se explica a continuación.

5.2.1. Incorporación de Costa Rica a la OCDE

Desde 2009, en el Gobierno de Óscar Arias Sánchez hace el primer acercamiento con el objetivo de conocer sobre el tema de incorporación de Costa Rica a la OCDE. En 2010, durante la administración de la presidente Laura Chinchilla Miranda, se iniciaron las gestiones para la adhesión del país, al participar en reuniones de algunos de los órganos y en actividades de la OCDE, con el fin de evidenciar el interés del país de incorporarse a ella y en el 2012 el gobierno solicitó formalmente la adhesión (Cedil, 2018).

Con la adhesión del país a la OCDE se pretende participar en la búsqueda de soluciones a problemas comunes entre los países miembros y comprometerse con el cumplimiento de los altos estándares internacionales en materia económica social y ambiental (Ministerio de Hacienda, 2018). Entre los beneficios que se esperan obtener (CEDIL, 2018) y que expresan los patrones de desarrollo económico, político y social que establece esa organización, están:

- i. Orientar sus políticas hacia al crecimiento sostenible e inclusivo.
- ii. Desarrollar habilidades competitivas, mediante el funcionamiento eficaz de los mercados.
- iii. Fomentar la competitividad, impulsada por el desarrollo de la industria y la innovación.
- iv. Garantizar las responsabilidades ambientales, impactando y fomentando positivamente al medioambiente y la administración de la energía.

- v. Mejorar el desempeño, como función de un buen gobierno o Gobierno corporativo.

Este último aspecto, se relaciona estrechamente con los fundamentos conceptuales del GA y significó un punto de encuentro entre las agendas de los organismos y agencias multilaterales de desarrollo (OMD) y la OGP, para el fomento del GA como un modelo de buen gobierno o de gobernanza pública más democrática. Lo anterior se consolidó con la declaración de una alianza estratégica entre varios de los principales OMD y la OGP, en el Summit de Londres en 2013.

El proceso de adhesión es un ejercicio de evaluación por el cual el país es valorado en una serie de áreas clave y obtiene recomendaciones de mejoras a las políticas públicas y prácticas gubernamentales en 22 ejes temáticos¹⁴. Cada uno de esos ejes está a cargo de un comité técnico de la OCDE y con una contraparte nacional, bajo la coordinación de un funcionario gubernamental de alto nivel designado por la Presidencia. El proceso de evaluación es el siguiente:

- i. Recopilación de información, a través de cuestionarios y visitas de expertos de la Secretaría de la OCDE al país, para conocer el funcionamiento de las instituciones, su interacción con el resto de la sociedad civil y sistema productivo.
- ii. Elaboración de un reporte del estado de situación del país con recomendaciones de mejora, con base en las evidencias obtenidas.
- iii. Presentación y discusión del reporte con el comité respectivo en la OCDE. Si el comité considera que en esa área el país se acerca a los estándares de la organización y tiene la capacidad y la voluntad de llevar a cabo las mejoras propuestas, otorga el visto bueno para el ingreso a la organización.
- iv. El proceso de adhesión concluye cuando el país llega a obtener el visto bueno de los 22 comités técnicos, de acuerdo con la hoja de ruta en la que al país se ha

¹⁴ Los 22 ejes temáticos, están a cargo de los siguientes comités: Inversión; Cohecho; Gobierno Corporativo; Mercados Financieros; Seguros y Pensiones Privadas; Competencia; Asuntos Fiscales; Política Ambiental; Químicos; Gobernanza Pública; Política Regulatoria; Estadística; Revisión Económica y Desarrollo; Política Educativa; Empleo, Trabajo y Asuntos Sociales; Salud; Comercio y créditos a la exportación; Agricultura; Pesca; Política Científica y Tecnológica; Política de Economía Digital; y Política del Consumidor.

comprometido con llevar a cabo sus acciones de mejora.

En mayo 2013, la OCDE decidió revisar la situación de Costa Rica y pospuso el inicio formal del proceso de adhesión hasta el 2015, con el objetivo apoyar a Costa Rica en la preparación de ese proceso. En setiembre 2013, el gobierno de Chinchilla, acordó:

Hacer una revisión de políticas, adherirse a instrumentos legales e iniciar o continuar la participación en los órganos de la OCDE, lo cual debía ser llevado a cabo entre los años 2013 y 2015. Este compromiso se plasmó en un documento denominado Plan de Acción y su ejecución demuestra la voluntad política del país de alinear sus políticas con los estándares de la OCDE y de contribuir con el trabajo de la organización (Ministerio de Hacienda, 2018, p. 5).

Al respecto, durante la visita del presidente Obama el 3 de mayo 2013 a Costa Rica, se le solicitó su apoyo a esta iniciativa. El mandatario respondió que considera al país como un buen candidato para formar parte de la OCDE, lo que generó mayores expectativas al respecto. A partir de esto, el Semanario Universidad, consultó a diversos especialistas: Juan Rafael Vargas, Carlos Murillo Zamora y Manuel González exministro de Comex (Córdoba, 2013), quienes coinciden en que el país tiene condiciones para pertenecer a la OCDE y en los posibles beneficios en términos del reconocimiento internacional que esto implica y por los altos estándares que el país se obligaría a aplicar en diversas áreas. Sin embargo, también consideraron difícil un ingreso en el corto plazo, porque para esto, según Murillo “falta voluntad política y ciudadana para hacer los ajustes necesarios [...] habría que ver si estos esfuerzos permanecen como políticas de Estado, o si son cosa de un gobierno” (s. p.). Al respecto, la posición del Gobierno de Solís Rivera fue clara al precisar que:

Estamos comprometidos en garantizar la efectiva ejecución de nuestro Plan de Acción, un ambicioso instrumento que incluye una serie de compromisos como nuestra participación en los diferentes órganos de la OCDE, la adhesión a una importante serie de instrumentos legales y el compromiso de someternos a varios exámenes de políticas públicas. Estamos seguros de que esto nos acercará aún más a los estándares y mejores prácticas de la OCDE (s. p.).

En resumen, la administración Solís Rivera debió asumir los retos de llevar a cabo dos procesos sustanciales enmarcados en los compromisos adquiridos con el sistema internacional. Por un lado, está el compromiso con la OGP de llevar a cabo planes de acción para implantar los principios y prácticas de GA y, por otro lado, la necesidad de cumplir con

el plan de acción establecido para alinearse con las políticas y estándares de la OCDE.

Ambas agendas tienen en común una transformación de la gobernanza pública, hacia un modelo más abierto, transparente y participativo. Por ejemplo, en el Programa de Adhesión de Costa Rica a la OCDE (Comex, 2015), se anexan las listas de los principios fundamentales para las revisiones técnicas de los comités de la OCDE, especialmente del Grupo de Trabajo sobre Cohecho en las Transacciones Comerciales que requiere la existencia de un marco jurídico satisfactorio para la lucha contra la corrupción en el ámbito nacional y el Comité de Gobernanza Pública, establece los principios de integridad en el sector público, transparencia y rendición de cuentas para promover y facilitar la responsabilidad por la acción del gobierno y la inclusión de grupos de interés en el diseño y aplicación de políticas.

Arias *et al.* (2016) analizan la relación entre ambos procesos, se resalta la importancia que representa para los funcionarios de alto nivel gubernamental, asegurarse de que realmente se avanza en el proceso de incorporación a la OCDE, para mantener y mejorar el reconocimiento internacional. Según Espinoza *et al.* (s. f.), este es un incentivo para avanzar en la iniciativa de GA.

En los últimos dos años, ha habido al menos tres misiones de la OCDE relacionadas con OGP, durante las cuales los expertos de la OCDE evaluaron el nivel de cumplimiento con sus estándares de *Gobernanza pública*. Sus revisiones han incluido preguntas sobre el Gobierno Abierto, lo que muestra que esta validación externa [...] es un factor importante (Arias *et al.*, 2016, p. 9).

Estos principios de gobernanza pública esbozados por la OGP y la OCDE concuerdan con la Agenda 2030 de los ODS, aprobada en la Asamblea General de la ONU el 25 de setiembre 2015. En el numeral 16 se promueve la configuración de un nuevo marco de gobernanza pública en los países, mediante una renovada arquitectura estatal. Por lo tanto, es indispensable contar con una gestión pública eficaz, responsable, receptiva, incluyente y participativa (ONU-CEPAL, 2016).

El 8 de julio 2015 los 34 países miembros de la OCDE aprobaron el Programa de Adhesión de Costa Rica a la OCDE. El 23 de julio, Nicola Bonucci, director de Asuntos Jurídicos y coordinador de Adhesiones de la OCDE presentó a las autoridades gubernamentales el detalle del proceso que el país debe seguir para completar su ingreso a la

organización.

El 29 y 30 de octubre de ese año se recibió una delegación de la OCDE, encabezada por Gabriela Ramos, directora del Gabinete ante el G20 y consejera especial del secretario general de la OCDE y Nicola Bonucci, con el fin de lanzar oficialmente el proceso de adhesión de Costa Rica, lo cual requiere suscribir un Protocolo de Adhesión y ser ratificado por la Asamblea Legislativa.

La OCDE (2015b), en la evaluación que realiza el Comité de Gobernanza Pública, llevó a cabo una valoración general sobre los aspectos clave de la gobernanza pública en Costa Rica, con el objetivo de analizar las fortalezas y debilidades de la administración pública. En esa evaluación, la OCDE (2015b) reconoce que en el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, el Gobierno Abierto, transparente, participativo, que lucha frontalmente contra la corrupción es el tercer pilar de ese plan. El Gobierno de Solís Rivera se propone avanzar hacia la modernización de la gobernanza pública, mediante un gobierno más efectivo, eficiente, participativo, abierto y transparente que fomente el crecimiento inclusivo. Aunque, enfatiza que se deben hacer más esfuerzos “para hacer de Costa Rica un Estado resiliente y de vanguardia” (p. 3) ¹⁵

En el apartado siguiente, se presentan los esfuerzos que se llevaron a cabo durante la administración Solís Rivera para implantar la agenda de GA mediante el desarrollo del plan 2015-2017 y la formulación del plan 2018-2019. Este es un proceso paralelo con la agenda y el plan de trabajo para la adhesión a la OCDE y que ambos procesos, que se realimentan y refuerzan entre sí, propician un cambio en la gobernanza de lo público.

5.2.2. Segundo Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2015-2017

Arias *et al.* (2016) hacen ver que la evaluación negativa del MRI sobre el primer plan de acción 2013-2014, en el que solo un 17 % de las metas se cumplieron a cabalidad, fue un acicate en Costa Rica “donde el gobierno está acostumbrado a tener una reputación de estar en la vanguardia de la democracia y la transparencia, para impulsar y ampliar el alcance del

¹⁵ La resiliencia es un concepto dinámico que se enfoca en las capacidades que permiten persistir en medio del cambio y, asimismo, evolucionar con el cambio (BID, s. f.). Vanguardia es algo novedoso que escapa de la tendencia dominante y que podría sentar las bases del desarrollo futuro, supone una renovación de formas y contenidos (definicion.de, s. f.).

segundo plan de acción” (Arias *et al.*, 2016, p. 9). Por lo tanto, el cambio en el liderazgo político se consideró positivo, ya que se amplió el alcance de las iniciativas de GA:

Las consultas, el proceso del plan de acción nacional, el comité directivo nacional, los puntos de contacto institucionales y la asistencia de la Unidad de Apoyo de OGP le han dado al gobierno la influencia para perseguir y ampliar sus mandatos de lucha contra la corrupción / transparencia / participación (Arias *et al.*, 2016, p. 8).

El Encuentro Regional de las Américas de la OGP, realizado en Costa Rica el 18 y 19 de noviembre de 2014, marcó un hito con respecto al impulso y liderazgo de la nueva administración, la cual, paulatinamente, expandió el enfoque al incluir temas como datos abiertos. Además, permitió a otros miembros de la sociedad civil conectarse con el Gobierno por primera vez y establecer relaciones con los líderes gubernamentales.

Sin embargo, en ese foro también se evidenció el conflicto entre el Gobierno y los actores de la sociedad civil, ante los planteamientos de la Red-C sobre la desigualdad entre el rol gubernamental y la sociedad civil en la dinámica de desarrollo del GA en el país. El aspecto central de la discordia fue la integración más equilibrada de la comisión nacional de GA, para que las OCS tuvieran mayor influencia en la toma de decisiones y en la definición de los procesos de cocreación de los planes de acción y una participación paritaria, activa y no solo consultiva de la sociedad civil, durante todo el proceso de implementación (AR-TI, s. f., p. 4).

Después de ocho meses de negociaciones, en mayo 2015 el Gobierno¹⁶ nombró la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA). Las OSC debieron autonominarse y el ministro de la Presidencia eligió dos de ellas para incorporarlas a la CNGA, al seleccionar en esa oportunidad a Costa Rica Integra y Abriendo Datos (Arias *et al.*, 2016).

La CNGA comenzó a trabajar el 14 de agosto de 2015, casi año y medio desde que la administración Solís Rivera asumiera el cargo, como un órgano adscrito al Ministerio de la Presidencia, con el objetivo de coordinar y facilitar la implementación del GA en las entidades públicas, tanto de la administración central como descentralizada y a los sujetos de derecho privado que brinden servicios públicos. Para lograr lo anterior, según el Decreto

¹⁶ Decreto Ejecutivo 38994-MP-PLAN-MICITT. Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y creación de la Comisión Nacional por un Gobierno Abierto, del 13 mayo 2015. La Gaceta 91.

Ejecutivo 38994 (2015), la CNGA acompaña la formulación y evaluación de los planes nacionales de acción, propone políticas públicas y colabora con la formulación de leyes que promuevan los principios de GA y, en coordinación con el Micitt, fomenta el uso de plataformas tecnológicas para la democratización de la información en el país. La CNGA está conformada por cinco ministros: Presidencia, Micitt, Mideplan, Hacienda, Justicia y cuatro actores de la sociedad civil: dos representantes de las OSC, uno de Conare y otro de la Uccaep (art. 1, 2, 3 y 4).

En el desarrollo del segundo plan de acción, la CNGA se apoyó en varias subcomisiones de trabajo, integradas por representantes de la sociedad civil, academia, sector empresarial y poder ejecutivo, sobre los temas de transparencia y acceso a la información, sistemas y plataformas de TIC, lucha contra la corrupción, desarrollo territorial y participación ciudadana.

El proceso de formulación del segundo plan de acción 2015-2017, se llevó a cabo mediante una dinámica de cocreación inicialmente de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, denominada proyecto *Yo soy Gobierno Abierto*, patrocinado por Hivos¹⁷ y fue facilitado por un consorcio de OSC: Abriendo Datos, Accesa y la empresa de tecnología social Estudio Manatí.

El 20 de mayo de 2015, se llevó a cabo un acto público de apertura del proceso. En total se llevaron a cabo 40 sesiones de trabajo y participaron 74 organizaciones (139 personas), entre actores políticos, participantes institucionales y de la sociedad civil, bajo un concepto más amplio, al incluir al sector privado empresarial y a la academia (Arias *et al.*, 2016, p. 10).

Sin embargo, algunas de las OSC de la Red-C no se involucraron en el proceso debido a que consideraron que no se cumplieron con las expectativas de participación equilibrada lo que limitaba las posibilidades de influir en el plan nacional de GA (Flores, 2019). Esto refleja que las OSC no lograron canalizar la colaboración sobre una base amplia, sino una

¹⁷ Debido a que la Presidencia no tenía los recursos financieros necesarios, Hivos, un donante, apoyó financieramente el proyecto *Yo soy Gobierno Abierto* a través de una consultoría privada, promovida mediante concurso público, para realizar las consultas a la ciudadanía en las seis regiones socioeconómicas del país, con participación de organizaciones sociales, que generaran insumos para proponer compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2015-2017 (Arias *et al.*, 2016, p. 12).

participación que impulsara las agendas de los diversos actores, algunas anteriores al proceso de incorporación del país a la OGP.

Otro elemento importante en el proceso de formulación de la Estrategia Nacional y del segundo plan de GA, fue la intención de institucionalizar la iniciativa de GA, por lo que el Gobierno se dio a la tarea de reunir a 35 funcionarios como enlaces colaboradores y promotores del GA, no solo de entidades del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Judicial, de la Defensoría de los Habitantes y del Instituto de Formación y Estudios en Democracia del Tribunal Supremo de Elecciones (IFED-TSE).

Adicionalmente, el segundo plan se caracterizó por enfocarse en una perspectiva de Estado Abierto, debido a que, tanto el Poder Judicial, el TSE y el Poder Legislativo, ya había iniciado algunas acciones de apertura y participación de la ciudadanía en su quehacer, como las iniciativas¹⁸ de justicia abierta, parlamento abierto y formación democrática por parte TSE, el cual forma parte de la Red Interinstitucional de Transparencia, desde el 2005.

El 20 de mayo, el Ministerio de la Presidencia en conjunto con Abriendo Datos Costa Rica, presentó la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto (ENGA). En esta se hace un diagnóstico contextual sobre la incorporación del GA en el país, su avance desde mayo 2014 y la situación a octubre 2015, se incluye el proceso seguido en *Yo soy Gobierno Abierto*.

Fundamentalmente, en la ENGA se realiza un desarrollo de las bases conceptuales que conforman la propuesta de GA, haciendo una reflexión acerca de las características de un “Estado eficiente y enfocado a la calidad de vida” (ENGA, 2015, p. 14) con un enfoque de valor público, por lo que se establecen la conexión con los elementos estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2014-2018, el Plan Nacional del Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT) con respecto al avance de las TIC. Además, establece la relación con las consideraciones de la OCDE acerca del GA.

A partir del planteamiento de los fundamentos conceptuales del GA, se desprenden los lineamientos para establecer una política pública de GA, presentada como “promover una

¹⁸ Para mayor información sobre estos temas específicos, consultar:

Justicia abierta, <https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/>

Parlamento abierto: <http://www.asamblea.go.cr/pa/SitePages/Inicio.aspx>

TSE: creación del Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) en la reforma al Código Electoral de 2009 y proyecto Votante Informado, <http://www.tse.go.cr/rit.htm>

cultura nacional de ética, transparencia y rendición de cuentas e implantar un modelo de Gobierno Abierto” (ENGA, 2015, p. 14).

El enunciado de la política de GA, constituye el insumo básico para la construcción del segundo plan de acción, en el cual se debe considerar dos aspectos: que el cambio de cultura social e institucional requiere que las acciones que se lleven a cabo, sean progresivas y estén concatenadas de manera sistemática y que implantar un modelo de GA requiere transparentar la gestión pública y la participación ciudadana en esa gestión, para crear valor público (ENGA, 2015).

Adicionalmente, la ENGA hace una aproximación general a una serie de compromisos que deben asumir para avanzar en el GA, distribuidos en tres ejes: Transparencia y Acceso a la Información, Lucha contra la Corrupción y Participación Ciudadana, los cuales, a través de un proceso de validación en la CNGA, se desarrollan en el plan de acción 2015-2017.

El segundo Plan de acción fue presentado a la OGP por el Gobierno de la República, en diciembre de 2015 –con un retraso de 6 meses- y su contenido son 18 compromisos, agrupados en los tres ejes relativos a los valores de la OGP antes mencionados, como se muestran en el cuadro 9.

La evaluación del cumplimiento de los compromisos del segundo plan, que se hace a partir del informe de fin de término del MRI sobre el plan 2015-2017 y la autoevaluación realizada por el Gobierno a finales del 2017, muestra que en ese periodo se avanzó en el cumplimiento de los compromisos, particularmente en los relacionados con el acceso a la información pública (MRI, 2018).

De esas evaluaciones se destaca que el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano ejerció un claro liderazgo en la coordinación de las iniciativas de GA en el ámbito nacional y que la CNGA actuó como órgano multisectorial de consulta y colaboración, pero su orientación estuvo marcada por los temas de la agenda de las OSC que la integran (MRI, 2018).

De los compromisos asumidos en el segundo plan de acción, según el MRI (2018) se cumplieron completamente ocho, de los cuales cuatro tienen un impacto potencialmente alto

para el avance significativo del GA. Uno de esos compromisos cumplidos con alto potencial para avanzar en el GA, que venía desde el plan de acción 2012-2014, fue la formulación de una política de apertura de datos¹⁹ a cargo del Ministerio de la Presidencia y cocreada a través de un proceso participativo con diversos actores de la sociedad.

La política de datos abiertos establece una Comisión Nacional de Datos Abiertos (CNDA) adscrita al Ministerio de la Presidencia, una Secretaría Técnica y define la información mínima prioritaria o *datasets* que deberían publicar las instituciones mediante sus páginas web y la designación de los enlaces institucionales para la Apertura de Datos Públicos. Al finalizar el periodo, la CNDA tiene pendiente elaborar una Guía de Publicación de Datos Abiertos para orientar a las instituciones públicas en esa dirección.

En esa misma fecha, se cumplió el compromiso a cargo del Ministerio de Comunicación de elaborar y emitir el Decreto Ejecutivo de Transparencia y Acceso a la Información Pública, acompañado de la directriz presidencial para que fuera vinculante también a la administración pública descentralizada. Las organizaciones Costa Rica Íntegra y Abriendo Datos, redactaron el borrador para su discusión y consulta pública.

En el Decreto Ejecutivo se definen los conceptos de *información*, *información de acceso público* y el significado de *completa*. Además, promueve mecanismos que garanticen a las personas el derecho al acceso a la información, establece la información mínima que las instancias del Poder Ejecutivo deben abrir proactivamente en cumplimiento de la legislación vigente en esta materia y estipula los procesos a seguir cuando una solicitud de información pública no se atiende en los diez días hábiles concedidos por ley. También, señala la obligación en las instituciones de asignar una persona responsable de hacer cumplir este derecho y un mecanismo para reportar ineficiencias en la atención a las solicitudes recibidas.

El ITSP fue una iniciativa generada en el Plan de Gobierno Digital, entre la STGD, el CICAP y la Defensoría de los Habitantes, la cual se implementó por primera vez en el 2015 cuando se evaluaron 105 instituciones públicas, entre esas, las que forman parte de la Red Interinstitucional de Transparencia. En 2016, el ITSP se evaluaron 206 instituciones, ya que ese año se incluyó a las 81 municipalidades del país. La evaluación del 2017 comprendió

¹⁹ Emitida el 12 mayo 2017 mediante Decreto Ejecutivo 40199-MP.

254 instituciones, lo que representa el 76 % del total de las instituciones del Sector Público y sus resultados mostraron que más de la mitad de las instituciones evaluadas en el 2015 llevaron a cabo esfuerzos significativos para mejorar en la información pública disponible en sus sitios web.

El 20 % de instituciones que más logró avanzar pasó de una calificación promedio de 40,61 a una de 71,00. Sin embargo, 32 obtuvieron una calificación de cero debido a que no tenían un sitio web disponible, la mayoría de estas corresponden al sector municipal (ITSP, 2017). De manera complementaria, el CICAP elaboró la Guía para el diseño de sitios web transparentes en las instituciones públicas.

Se puede observar que, en general, los compromisos que se cumplieron están asociados con la responsabilidad del centro de gobierno y corresponden a aspectos del marco jurídico habilitante relacionados con el acceso a la información, la publicación de decretos ejecutivos y directrices presidenciales, que favorecieron un incremento de la información que proactivamente las instituciones públicas deben desplegar hacia la ciudadanía, para que estas la accedan libre y fácilmente. Por otro lado, el compromiso del ITSP se refiere a un instrumento consolidado en el sector público, que ya implementado y que se incorporó en los dos primeros planes de acción de GA.

Otros compromisos del segundo plan, que se cumplieron y son actividades puntuales de carácter afirmativo, pero con alcance limitado en el avance del GA, fueron los procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de GA, a cargo del Ministerio de la Presidencia. Lo anterior se logró a través del IFED-TSE, que llevó a cabo 14 talleres de capacitación titulados *Participación Ciudadana en Democracia: espacios y mecanismos para el ejercicio de los derechos en el marco del Gobierno Abierto* impartidos entre el 9 de abril y el 12 de noviembre de 2016, a 357 jóvenes de los 600 que se pretendió llegar.

Cuadro 9. *Contenidos del segundo plan nacional de acción para GA 2015-2017*

Eje Temático	Compromiso
I. Tema: Transparencia y Acceso a la Información	1. Política de Apertura de Datos
	2. Decreto Ejecutivo de Transparencia y Acceso a la Información Pública
	3. Proyecto de Ley de Acceso a la Información Pública
	4. Directorio informativo del perfil de las instituciones públicas
	5. Diseño de plan piloto para la implementación del Modelo de gestión de documentos y administración de archivos
	6. Fortalecimiento en la implementación y aplicación de la Ley 8220 sobre el exceso de trámites
	7. Inventario y promoción de plataformas tecnológicas para Gobierno Abierto
	8. Índice de Transparencia de la Defensoría de los Habitantes
II. Tema: Lucha contra la corrupción	9. Publicación de Informes de cumplimiento con auditorías internas
	10. Impulsar y proyectar las reformas normativas necesarias para prevenir, encontrar y sancionar la corrupción, procurando sintonía entre instrumentos nacionales e internacionales
	11. Transparentar el proceso de selección de funcionarios bajo el Régimen de Servicio Civil
	12. Procesos transparentes de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo
III. Tema: Participación Ciudadana	13. Procesos de formación y divulgación de los derechos ciudadanos en el marco de Gobierno Abierto
	14. Proceso de formación y capacitación en atención ciudadana para funcionarios
	15. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones
	16. Difusión de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial
	17. Herramientas y mecanismos para la promoción de la participación ciudadana: Laboratorios cívicos, Casas de Justicia, Consejos Territoriales de Desarrollo Rural, Dialogando para el Buen Vivir con los Pueblos Indígenas (RIBCA), Mesa para Guanacaste, Talleres de fomento democrático del IFED-TSE
	18. Consulta pública de Planes de Acción

Fuente: elaboración propia, a partir de: Gobierno de la República 2015 Plan de Acción ante la Alianza por un Gobierno Abierto 2015-2017.

Además, el Ministerio de la Presidencia cumplió con la responsabilidad de llevar a cabo capacitaciones a funcionarios sobre el acceso a la información, datos abiertos, lucha contra la corrupción, participación ciudadana y atención ciudadana, en las que se capacitaron a 309 funcionarios mediante 11 talleres en igual número de instituciones públicas. Un ejemplo de este compromiso que, además, ofrece una perspectiva acerca de la integración de las agendas de GA y de la adhesión a la OCDE, fue el taller del 29 de julio para capacitar a más de 30 funcionarios y miembros de la sociedad civil sobre participación ciudadana. Este fue financiado por la Embajada Británica en Costa Rica y patrocinado por la OCDE. Además, contó con la participación de Participan Alessandro Bellantoni, coordinador del Proyecto de Gobierno Abierto en la OCDE y David Goessmann, Analista de Políticas, ambos de la División de Estudios de Gobernanza y Alianzas, del Directorado para la Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial de la OCDE.

Asimismo, el Ministerio de la Presidencia concluyó en diciembre de 2016 los lineamientos para desarrollar un diálogo social entre el Poder Ejecutivo y los diversos actores sociales contenidos en la *Guía para el aprovechamiento del protocolo de generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano* y en el *Marco legal y protocolo para la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano*.

El compromiso de publicar los informes sobre las recomendaciones de las auditorías internas y el cumplimiento de la Administración Activa del Estado, así como los datos de respaldo de las evaluaciones de auditoría mediante Matrices de Cumplimiento (MACU), a través de las páginas institucionales y plataformas de Gobierno Abierto, tuvo un avance sustancial. Esto se debe a que, a finales del 2017, 26 instituciones publicaron las MACU consolidadas. Este proyecto también fue considerado por el MRI (2018) con potencial transformador para el avance del GA en Costa Rica.

La implementación de los Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR), a través del Instituto de Desarrollo Rural (Inder), constituyó un compromiso asociado con un programa permanente de esa institución, la cual creó 27 CTDR a lo largo del país, con los respectivos planes de desarrollo rural. Sin embargo, este compromiso se hizo al margen de la colaboración con el Viceministerio de la Presidencia y la CNGA.

Situación parecida a la anterior, presenta el compromiso de aplicar el Modelo de Gestión de Documentos y Administración de Archivos (MGD) de la Red de Transparencia y Acceso a la información pública (RTA), bajo la responsabilidad de la Dirección General de Archivo Nacional (DGAN). Esta última llevó a cabo un plan piloto programado para aplicar las guías de implementación sobre política de gestión de documentos y archivos, Gobierno Abierto y transparencia, administración electrónica, valoración, control intelectual y representación, control de acceso, control físico y conservación, guía de servicios de archivo, para utilizarlas posteriormente en todas las dependencias los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo.

El diálogo con los Pueblos Indígenas (Ribca)²⁰ y la Mesa para Guanacaste (Coredes), fueron compromisos asumidos por el Viceministerio de la Presidencia, como parte consustancial de sus tareas ordinarias, con un alto nivel de cumplimiento. Sin embargo, no se contó con la intervención de la CNGA, los que contribuyen significativamente con la implementación de prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Un proyecto específico que presentó un avance sustancial, fue el proceso para transparentar la gestión de proyectos de infraestructura.

En marzo 2017, el gobierno²¹ decidió adherirse y aplicar la plataforma COST, una iniciativa internacional con el propósito de que operará dirigido por un Grupo Multisectorial (GMS) de representantes de los sectores públicos, privados y sociedad civil. Además, emitió una directriz para que las instituciones que conforman el Sistema Nacional de Inversión Pública de Mideplan actualizaran la información sobre los proyectos de inversión registrados en el Banco de Proyectos de Inversión Pública de ese sistema. El GMS decidió que utilizar la plataforma informática MapaInversiones, desarrollada como una iniciativa regional del BID en el 2013.

Otro de los compromisos que avanzó sustancialmente, fue la formulación de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial, a cargo de la Comisión Nacional para

²⁰ Directriz gubernamental 042-MP, inicia el proceso de construcción de un mecanismo de consulta a los Pueblos Indígenas del país: 8 pueblos y 24 territorios.

²¹ Mediante Decreto Ejecutivo 40380-MP- H-MOPT-MIDEPLAN del 8 de mayo de 2017, cocreado con la participación de Costa Rica Íntegra. La Directriz N° 084-MIDEPLAN, publicada el 06 de septiembre de 2017.

el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ-Poder Judicial). Esta se orienta a fomentar una cultura judicial más inclusiva y respetuosa de la ciudadanía, por medio del fortalecimiento de las contralorías de servicios, comisiones de personas usuarias, la creación de mesas de diálogo en los territorios de los circuitos judiciales y la educación en derechos a los ciudadanos y funcionarios del Poder Judicial.

Por medio de una campaña de comunicación interna, a través de la intranet, se llegó a 13 500 cuentas de correo electrónico. Además, se organizaron talleres en los que participaron 164 trabajadores judiciales de diferentes zonas del país y se impartieron cursos virtuales sobre participación ciudadana a 293 funcionarios. Además, se llevaron a cabo actividades de difusión dirigidas a la sociedad civil, mediante medios radiofónicos y el perfil de Facebook de la Conamaj.

Por otra parte, los compromisos que tuvieron ningún o limitado avance fueron: la elaboración, por parte de Mideplan, del directorio informativo del perfil de las instituciones públicas; el fortalecimiento en la implementación y aplicación de la Ley 8220 sobre el exceso de trámites; el inventario y promoción de plataformas tecnológicas para GA; el impulso y las reformas normativas necesarias para prevenir, encontrar y sancionar la corrupción procurando sintonía entre instrumentos nacionales e internacionales y el compromiso de transparentar el proceso de selección de funcionarios bajo el Régimen de Servicio Civil.

El avance mostrado en el plan 2015-2017, junto con las acciones afirmativas de fomento del GA durante ese periodo, llevaron a que el país alcanzara un protagonismo en la Región Latinoamericana y del Caribe en esa materia.

Por ejemplo, en octubre 2015, el país firmó la Carta Internacional de Datos Abiertos y asumió la copresidencia junto con México, de la Red Regional sobre Gobierno Abierto e Innovador de la OCDE. En abril 2016, en la 53ª sesión del Comité de Gobernanza Pública de la OCDE, la viceministra Zúñiga, en calidad de representante de Costa Rica como parte del proceso de incorporación a la OCDE, dio a conocer los avances logrados en el país en materia de GA, que fueron reconocidos por el equipo del Proyecto de la OCDE sobre GA.

En ese sentido, en marzo 2016 se presentó el *Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en Costa Rica: Hacia un Estado Abierto* que ubica al país como ejemplo en la

materia. El documento es un reporte de dos misiones sobre la situación de GA costarricense, que fue presentado después de un taller de validación con instituciones públicas, sociedad civil, academia y sector empresarial.

Por otro lado, la puesta en marcha de diversas acciones afirmativas que no forman parte de los compromisos del segundo plan, contribuyó a fomentar el GA en el periodo 2015-2016. Por ejemplo, en abril 2016, el anterior coordinador de GA en la STGD, Maikol Porras Morales, ahora en la Fundación para las Américas (*The Trust for the Americas*) de la OEA, en conjunto con el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y con apoyo financiero de la Embajada de Estados Unidos, anunció que el proyecto *Colaboración entre la Sociedad Civil y el Gobierno de Costa Rica para Fomentar la Transparencia y el Gobierno Abierto* apoyará con 5 000 dólares a doce organizaciones de sociedad civil en proyectos o iniciativas que promuevan los principios de GA en el país.

En marzo 2016, el programa Tejiendo Desarrollo informó que funcionan, en los 14 territorios prioritarios por su nivel de desigualdad, 64 espacios de participación ciudadana: 29 Consejos Cantonales de Coordinación Institucional (CCCI); 24 Consejos Territoriales de Desarrollo Rural (CTDR) y 11 Diálogos Comunes, en los cuales se priorizaron 32 proyectos que las comunidades definieron como detonadores de desarrollo. En materia legal, se dieron importantes avances con respecto a los principios de GA.

En agosto 2016 se aprobó la Ley 9395 Transparencia de las contrataciones administrativas, por medio de la reforma del artículo 40 de la Ley 7494, que implicó, además, la reforma al Reglamento a la Ley de Contratación Administrativa en junio 2017.

En diciembre 2016, se firmó la Ley 9416 para Mejorar la Lucha Contra el Fraude Fiscal, la cual le permite a Costa Rica y al Ministerio de Hacienda una serie de herramientas para modernizar la lucha contra la evasión y el fraude, que colocó al país con altos estándares internacionales fijados por la OCDE y el Grupo de Acción Financiera (GAFI) y en marzo 2017 se aprobó en primer debate del proyecto de ley sobre la adhesión de Costa Rica a la Convención de la OCDE para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales y sus recomendaciones.

En marzo 2017 se dio la graduación de la primera generación en América Latina del

Curso de Datos Abiertos para sector público, con 103 personas de 33 instituciones. También se echó a andar la iniciativa *MunisAbiertas*, en la cual, el Poder Ejecutivo y quince Municipalidades, inicialmente, firmaron una Carta de Entendimiento para que los gobiernos locales se incorporen en la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto (ver anexo 7).

Además, cabe señalar que se implementaron varias plataformas como herramientas digitales para fortalecer el acceso a la información pública y la rendición de cuentas, como www.gobierno.cr; www.presidencia.go.cr/gobiernoabierto; Portal de transparencia transparencia.presidencia.go.cr/ y en áreas específicas como www.ccss.sa.cr/pensiones o www.mopt.go.cr.

Al respecto, fueron significativos los avances en materia de Gobierno Digital, en noviembre del 2015, se informó que Costa Rica obtuvo el puesto 57 en el ámbito mundial del Índice de Desarrollo de las TIC,²² al quedar como el país como el de mayor progreso en el periodo 2010 a 2015. Mientras que, para el año 2016, el Índice de Brecha Digital²³ del país presentó un valor de 2,1, manteniéndose por cuarto año consecutivo en la categoría de brecha baja.

Un hito fundamental para el avance en el proceso de institucionalización del GA en el país se dio el 21 de marzo del 2017, cuando los Poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, junto con el Tribunal Supremo de Elecciones ratificaron un convenio de Estado Abierto denominado *Declaración para la creación de un Estado Abierto en Costa Rica* (ver anexo 6) con el fin de impulsar la agenda de GA como un proyecto país, procurando articular las iniciativas de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción que viene desarrollando los distintos poderes.

El convenio de Estado abierto (EA) se constituyó en un hito en la materia de GA, por ser el primer convenio de este tipo en el mundo. Esta iniciativa multisectorial empezó a fraguar desde el 2015 con la firma de un acuerdo preliminar, contó con el apoyo de OCDE y el soporte financiero de la Embajada Británica, a raíz de los resultados del estudio que llevó

²² El Índice de Desarrollo de las TIC (IDT) es un índice instaurado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) organismo dependiente de Naciones Unidas, para medir el nivel y la evolución tecnológica de las TIC, la brecha digital y las posibilidades de desarrollo de las TIC (UGT, 2018)

²³ Índice de Acceso Digital (IAD) publicado por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT), en el Informe “Measuring the Information Society. The ICT Development Index” (Micitt).

a cabo esta organización sobre GA en Costa Rica. En razón de esto, la secretaria general adjunta de la OCDE, Mari Kiviniemi, comentó que:

Este Convenio de Estado Abierto es un logro muy importante para Costa Rica. Nuestra organización está lista para continuar su apoyo al proceso de Estado Abierto en Costa Rica. Esperamos que muchos países en el mundo se inspiren del ejemplo costarricense y empiecen sus propios movimientos hacia un Estado Abierto (Presidencia de la República de Costa Rica, 2017).

En el recuadro 2, se resumen los hallazgos relacionados con el segundo plan de acción de GA.

Recuadro 2: Hallazgos del segundo plan de acción de GA

- Incorporación de organizaciones ciudadanas con base en el posicionamiento de sus agendas previas
- Énfasis en la dimensión de apertura y transparencia. Avance en el ITSP
- Compromisos enfocados en el marco normativo habilitante y en vincular con agenda de la OCD
- Centrado en acciones afirmativas concretas, provenientes de la agenda gubernamental y de la actividad ordinaria de entidades públicas, relativas a Gobierno Digital
- Se cumplieron 8 compromisos, de los cuales 4 tienen un impacto potencialmente alto para el avance del GA (MIR, 2018)
- Ampliación del alcance: de Gobierno Abierto a Estado Abierto (Implica que se maneja el concepto de Gobierno como Poder Ejecutivo, distinto a como lo refiere el art. 9a constitucional: “El Gobierno de la República ... Lo ejercen el Pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial”).

En el cuarto año de la Administración Solís, el 15 de setiembre 2017, salió a consulta pública una propuesta del tercer plan de acción de GA, por medio de la página oficial de Gobierno Abierto.

5.2.3. Tercer Plan Nacional de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019

El desarrollo del tercer plan de acción de GA, al igual que el anterior, se fundamentó en el tercer pilar del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 *Alberto Cañas Escalante*, sobre la gestión de un gobierno transparente y cercano a la ciudadanía, de la Administración Solís.

En esta ocasión, la CNGA se enfocó en alcanzar un mayor nivel de concreción de los compromisos que se establezcan, así como en lograr una mejor precisión y claridad en la redacción de los productos y las responsabilidades que asumen las instancias designadas para su implementación, aspectos que habían sido valorados negativamente en la evaluación del segundo plan por parte del MRI (2018).

Asimismo, la CNGA se orientó para formular los nuevos compromisos del tercer plan de acción, en la recomendación de la III Cumbre Global de la OGP²⁴, para que los países los enfocaran en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) (Cepal, s. f.).

Los nuevos compromisos se clasificaron por su naturaleza en tres grupos: compromisos que se formulan, a partir de los ODS, el compromiso específico sobre el Sistema de Compras Públicas (Sicop) y un grupo de compromisos asumidos por los Poderes de la República, según el convenio de Estado Abierto.

Estos siguieron una metodología diferente para su formulación, que implicó distintas formas de participación o cocreación con la ciudadanía, como se observa en cuadro 10.

Adicionalmente, se formuló el compromiso 11 que procura dar continuidad al segundo plan de acción, específicamente a seis compromisos que quedaron inconclusos, debido a que requieren más tiempo y recursos.

El tercer plan de acción se entregó oficialmente a la OGP el 30 de octubre 2017 (ver anexo 5) y en vista del próximo cambio de Presidencia en mayo 2018, se estableció el compromiso 12, para que, durante la etapa de incorporación de la nueva administración, se revisaran los compromisos establecidos y se ajustaran o alinearan con las prioridades del nuevo gobierno, lo cual no sucedió como estaba previsto.

²⁴ Celebrada en México, octubre 2015.

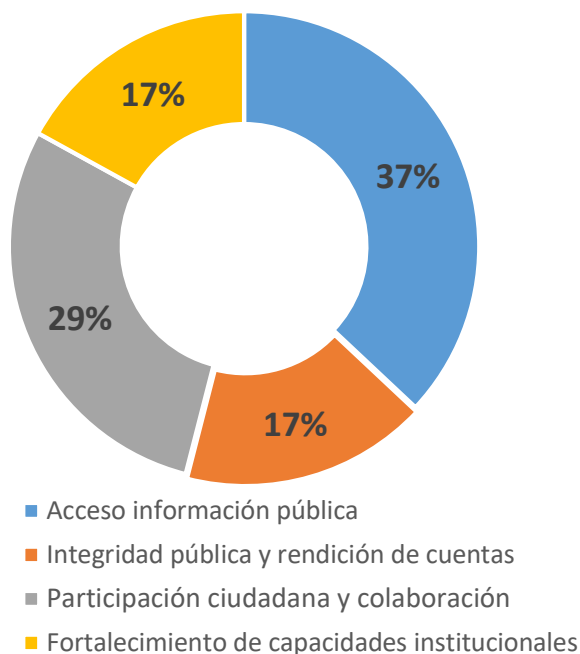
Es necesario mencionar que, en esta oportunidad, la CNGA contó con una plataforma tecnológica que, de forma abierta al público, permite dar seguimiento al desarrollo y cumplimiento de los doce compromisos establecidos, a través de la dirección: <http://gobiernoabierto.go.cr/compromisos/>.

Cuadro 10. Clasificación de los compromisos del tercer plan nacional de acción para GA. 2017-2019

Tipo de compromiso	Metodología de formulación
Compromisos que se formulan, a partir de los Objetivos de Desarrollo Sostenibles (ODS), del 1 al 5.	Para cada ODS se realizaron al menos 3 talleres de trabajo, en los cuales se propusieron dos compromisos que después se analizaron en la CNGA, la que determinó cuál era más factible, previa consulta las entidades responsables, para establecer concordancia con las competencias y capacidades institucionales.
Compromiso sobre el Sistema de Compras Públicas (SICOP), número 6	Se llevó a cabo una consulta pública abierta mediante mecanismos electrónicos y presenciales, cuyos resultados fueron sometidos a un proceso de estudio por parte del CNGA, para generar su construcción final
Compromisos asumidos por los Poderes de la República, según el convenio de Estado Abierto, del 7 al 10	Corresponden a los compromisos asumidos por los Poderes de la República: Poder Judicial, Asamblea Legislativa, Tribunal Supremo de Elecciones y Poder Ejecutivo, a partir del Convenio de Estado Abierto firmado el 21 de marzo de 2017. En el proceso de construcción, cada Poder diseñó su compromiso, a partir de sus metas y posibilidades, procurando materializar cambios en el ejercicio de la transparencia y la participación ciudadana en la mayor cantidad posible de instituciones, contribuyendo así a un cambio en la forma de gestión pública y de ejercicio de la ciudadanía.

Fuente: elaboración propia, a partir del III Plan de acción de la Alianza para un Gobierno Abierto. noviembre 2017 - noviembre 2019.

Gráfico 2. Énfasis de los compromisos, tercer plan nacional de acción para GA 2017-2019



Fuente: ONU, 2019.

Los compromisos del 1 al 11 fueron presentados en consulta pública, los resultados también fueron sistematizados en la plataforma digital mencionada, lo cual contribuyó a mejorar la precisión y aclarar el alcance de los compromisos establecidos, los cuales se resumen en el cuadro 11. En el gráfico 2, se muestra la distribución de los doce compromisos, de acuerdo con el énfasis en los principios del GA.

Con respecto a la implementación de los compromisos del tercer plan de acción, se llevó a cabo el seguimiento a julio 2019 y se usó como base la información disponible en la plataforma <http://gobiernoabierto.go.cr/compromisos/>.

Sin embargo, se pudo observar que no se tiene una fecha clara de corte de la información y que se encuentra desfasada en varios meses, por lo tanto, en algunos casos se procedió a revisar con fuentes alternas, como los sitios *web* de las instituciones responsables de los compromisos.

Cuadro 11. *Contenidos del tercer plan nacional de acción para GA de Costa Rica 2017-2019*

Eje Temático		Compromiso
Compromisos, a partir de los ODS	ODS 5	1. Plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres
	ODS 10	
	ODS 16	
	ODS 10	2. Plataforma nacional multicanal de la oferta educativa pública vigente
	ODS 11	3. Laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas
	ODS 13	4. Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento
	ODS 16	5. Observatorio del marco jurídico vigente en materia de Gobierno Abierto
6. Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP)		
Compromisos del convenio Estado Abierto	7.	Política de Justicia abierta
	8.	Política de Parlamento abierto de la Asamblea Legislativa
	9.	Formación a mujeres de partidos políticos (IFED-TSE)
	10.	Herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTBI
11. Seguimiento a los compromisos establecidos en el segundo Plan de Acción		<ul style="list-style-type: none"> a. Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones b. Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida c. Diseño e implementación del Compromiso Expediente <i>Web</i> para concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil. d. Seguimiento a los compromisos con la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA) e. Impulsar reformas normativas para prevenir, encontrar y sancionar la corrupción f. Directorio Informativo del Perfil de las Instituciones Públicas
12. Revisión del tercer plan de acción, por parte de la administración que regirá del 2018 al 2022		

Fuente: elaboración propia, con base en Gobierno de la República 2017 Plan de acción para un Gobierno Abierto. noviembre 2017- agosto 2019.

Siguiendo la estructura del tercer plan de acción, de los cinco compromisos relacionados con los ODS, solo dos tienen un nivel de avance satisfactorio. Se cumplió con el lanzamiento²⁵ de la plataforma Sistema Nacional de Métrica del Cambio Climático (Sinamecc) para la apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento, a cargo del Minae, en conjunto con otros entes, entre ellos el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y el Instituto Meteorológico Nacional (IMN), la cual permite la recopilación, monitoreo y reporte de datos relacionados con cambio climático, tanto en el ámbito nacional como territorial y sectorial, en cumplimiento del ODS numeral 13 y la Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático²⁶.

Otros de los compromisos basados en los ODS con avance satisfactorio fue el lanzamiento, el 27 marzo 2019, de una plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de derechos de las mujeres: www.planovicr.org, a cargo del Inamu. En esta instancia se conformó una Comisión Institucional de Transparencia y Datos Abiertos, definió el proceso de Datos Abiertos, rediseñó la Sección de Transparencia y Datos Abiertos del Portal Web y elaboró una propuesta de Plan Estratégico de Transparencia y Datos Abiertos 2018-2022.

Por otro lado, los otros tres compromisos relacionados con los ODS se encuentran con muy poco avance. El desarrollo de la plataforma nacional multicanal sobre la oferta educativa pública vigente, del MEP, todavía está en etapa de elaboración del catálogo de información sobre la oferta formativa nacional, formal y no formal, sin que se tenga claro cuando se podrá desarrollar. La implementación del laboratorio de innovación para ciudades sostenibles e inclusivas se estancó en la etapa de redacción de un reglamento y una metodología colaborativa entre la Municipalidad de Montes Oca, encargada institucional del compromiso, con la Escuela de Administración Pública (EAP) de la UCR, mediante el laboratorio de innovación (Innovap) y con la organización Hivos²⁷, debido a la incapacidad y posterior renuncia de la persona encargada del proyecto por parte de la entidad municipal.

Tampoco ha avanzado la implementación de un observatorio del marco jurídico

²⁵ El 23 de abril de 2018 el MINAE hizo el lanzamiento público del Sinamecc (El Financiero, 2018).

²⁶ Política Nacional de Adaptación al Cambio Climático. DE 41091-MINAE, del 20-04-2018. Se enfoca en transitar hacia un modelo de desarrollo resiliente de la sociedad costarricense (art. 4).

²⁷ Información confirmada por Angélica Vega, coordinadora INNOVAP, consultada el 9-7-2019.

vigente en materia de GA, a cargo del Ministerio de la Presidencia, debido a que, a diciembre del 2018, todavía se estaba procurando configurar las contrapartes y se estaba en la búsqueda de la sostenibilidad del compromiso, sin que se reporte algún avance adicional.

El compromiso seis corresponde a la implementación de los estándares de contrataciones abiertas al Sistema Integrado de Compras Públicas (SICOP) a cargo de la Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa del Ministerio de Hacienda, cuyo fin es poner a disposición de la ciudadanía los datos generados por el SICOP en formato abierto, neutral e interoperable, siguiendo los estándares de contratación abierta de *Open Contracting Partnership*²⁸. En este aspecto se evidencia un significativo nivel de avance, en cuanto a la definición de los recursos y la visualización de los datos abiertos, aunque todavía falta establecer los mecanismos de involucramiento de la ciudadanía en los procesos de contratación administrativa, para la generación de valor de uso de los datos y la fiscalización del SICOP.

El desarrollo de un sistema único de compras del Estado ha sido el proyecto insignia, tanto de la estrategia de Gobierno Digital como para el GA y en el país ha sido un proceso que ha avanzado inconsistentemente y todavía no se incorporan la totalidad de las instituciones estatales. Sin embargo, en consonancia con la Estrategia de Transformación Digital²⁹ y con el sexto compromiso del tercer Plan de Acción de GA, las tres instituciones públicas que concentran una tercera parte de la totalidad de las compras del Estado: Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), el Instituto Nacional de Seguros (INS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), firmaron, el 19 de marzo 2019, una carta de compromiso con los ministerios de Hacienda y del Micitt, para utilizar el SICOP, a partir del 2020 (Ministerio de Hacienda, s. f.).

²⁸ Organización no gubernamental global, formada en el 2012, para fomentar la colaboración, la innovación y la acción colectiva, que en 2014 emitió Estándar de Datos para la Contratación Abierta para reflejar todo el ciclo de contratación en los gobiernos, lo cual permite que los usuarios y los socios de todo el mundo publiquen datos legibles que se pueden compartir y reutilizar, con el objetivo de unir esos datos con su propia información, y desarrollar herramientas para analizar o compartir esos datos.

²⁹ Estrategia de Transformación Digital del Bicentenario 4.0 2018-2022, presentada el 16 de octubre 2018, por el Presidente de la República y el Ministro del MICITT. Entre sus fundamentos se establece la búsqueda de la transparencia, de manera que las soluciones de Gobierno Digital que en su esencia apoyan la labor y el desarrollo del Gobierno Abierto, generarán mayor transparencia en la gestión de trámites del Estado. La Estrategia está basada en 6 ejes: Pura Vida Digital, CR Inteligente, Transformación Empresarial 4.0, Sociedad Innovadora, Buena Gobernanza y Costa Rica Conectada (Micitt, s. f.).

En cuanto a los compromisos relacionados con el convenio de Estado abierto, se han logrado significativos avances en dos de ellos. Esto influye en el posicionamiento social de los principios de transparencia y participación ciudadana y en las prácticas de apertura de datos, acceso a la información pública, rendición de cuentas, colaboración y cocreación para el ejercicio efectivo la gestión pública en todos los ámbitos del Estado.

En esa dirección, se llevó a cabo el lanzamiento de la Política Institucional de Justicia Abierta, a cargo de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj)³⁰ con la finalidad de garantizar el derecho de acceso a la justicia de manera imparcial, independiente e igualitaria (Poder Judicial, 2018). Se procura institucionalizar la apertura de datos y el mejoramiento de acceso a la información pública y facilitando el involucramiento de la ciudadanía, por medio de recursos de consulta y participación directa, lo que garantizará la incorporación de sus necesidades y demandas (Gobierno de la República, 2017).

La Política de Justicia Abierta, cuenta con un sustento conceptual, objetivos y líneas de acción y define los factores clave para su implementación, como el funcionamiento de la Comisión de Justicia Abierta, con un plan de acción y un sistema de monitoreo, evaluación y rendición de cuentas ante la ciudadanía (Conamaj, s. f.). Asimismo, el 29 de abril de 2019 fue aprobada por el Directorio Legislativo de la Asamblea Legislativa, la Política de Parlamento Institucional de Parlamento Abierto (PIPA), en cumplimiento del Convenio Marco para Promover un Estado Abierto y del tercer plan de acción de GA y en concordancia con el PEI 2017-2021, la Declaración sobre Transparencia Parlamentaria de ParlAmericas³¹, los acuerdos del Directorio Legislativo sobre el tema, lo suscrito por las Jefaturas de Fracción, la consulta a la población legislativa, a través de las direcciones departamentales,

³⁰ La Política Institucional de Justicia Abierta, fue aprobada en sesión No. 10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena, elaborada con amplia participación de la ciudadanía y luego de un proceso de consulta con comunidades y organizaciones de la sociedad civil, fue presentada al país oficialmente el 11 de mayo de 2019 (Conamaj, s. f.).

³¹ ParlAmericas es un foro independiente que desde 1994 promueve el fortalecimiento de la democracia y la gobernabilidad en el hemisferio a través del diálogo político y la cooperación parlamentaria. Una de sus áreas de trabajo es el Programa de Parlamento Abierto que trabaja en asociación con la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa con el fin de fortalecer la cooperación entre los parlamentos y la sociedad civil para lograr una mayor apertura legislativa y en alianza con la OGP.

Jefaturas de Fracción y asesores parlamentarios de la anterior legislatura, 2017 y 2018.

La Política fue cocreada mediante una comisión multisectorial: la Alianza para una Asamblea Abierta (AAA)³², la cual se trabaja desde el 2015 en una agenda de parlamento abierto, que ha permitido la realización dos planes de acción y la ejecución de acciones. Entre estas están talleres a funcionarios sobre parlamento abierto, acceso a la información, datos abiertos y redes sociales; el Seminario Internacional de Parlamento Abierto; elaboración de un protocolo de acceso a la información; publicación de bases de datos sobre activos, rangos de salarios, recurso humano, compras públicas en formatos abiertos. Además, la Asamblea Legislativa ha mejorado el portal web, amplió el sistema televisivo de difusión de sesiones e implementó el voto electrónico y público de los legisladores (Asamblea Legislativa, s. f.).

Asimismo, a partir del marco referencial y de los objetivos, la PIPA estableció una Comisión de Parlamento Abierto, nombrada por el Directorio Legislativo, con participación de dos representantes de la sociedad civil, encargada de promover el desarrollo y conducir su aplicación (Alianza para la Asamblea Abierta, 2018). Otro compromiso relacionado con el convenio de Estado Abierto y que ha tenido un importante grado de avance, es la formación a mujeres de partidos políticos, que les permita desarrollar conocimientos y habilidades para el desempeño en puestos partidarios y de representación política. Este compromiso procura el avance en la efectiva participación política de las mujeres, no solo mediante acciones afirmativas en la legislación electoral, sino también de acciones de capacitación, sensibilización y acompañamiento a los partidos políticos.

La implementación de ese compromiso está a cargo del IFED del TSE, el cual elaboró un plan de capacitación en el territorio nacional, que se ha ido cumpliendo en cuanto a los ejes de formación en institucionalidad democrática, formación en herramientas y habilidades para la práctica política, capacitación sobre Código Electoral y democracia paritaria, por lo que se produjeron diversos materiales como cuadernos y fascículos. El reto es conseguir los recursos necesarios para continuar con los procesos de capacitación y la difusión de

³² La Alianza para una Asamblea Abierta (AAA) fue conformada en el julio 2015 por: Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta (ACCESA), Costa Rica Íntegra (CRI) Instituto de Prensa y Libertad de Expresión (Iplex), Sociedad Civil Abriendo Datos Costa Rica, el colectivo ciudadano Ojo al Voto y el Programa de Libertad de Expresión, Derecho a la Información y Opinión Pública (PROLEDI).

materiales educativos.

Con respecto al compromiso de generar herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGTBI+, la Presidencia de la República asumió el reto de erradicar de las instituciones públicas la discriminación hacia la población sexualmente diversa³³. Se analizó el funcionamiento de la administración pública para mejorar aquellas prácticas administrativas que afecten sus derechos y generar espacios y mecanismos permanentes que propicien acciones en materia de defensa de los derechos LGTBI. Para esto, se propuso implantar una mesa de diálogo con las organizaciones LGTBI, Sociedad Civil y el gobierno e identificar trámites institucionales que deban reformarse para que no sean discriminadores y capacitar a las personas encargadas de ejecutarlos en las instituciones del gobierno central y en las autónomas. Según el sitio de seguimiento de compromisos del tercer plan de GA, hasta diciembre de 2018 se ha avanzado poco, ya que se estaba trabajando en el mapeo de recursos y se iba a solicitar el apoyo del Comisionado Presidencial para Asuntos de la Población LGTBIQ+.

Por otra parte, en relación con el grupo de compromisos relacionados con darle continuidad a los pendientes del segundo plan de acción, el que más avance presenta es el diseño e implementación del expediente *web* para el concurso de plazas en propiedad del Régimen del Servicio Civil. Al respecto, se llevó a cabo la publicación del *Procedimiento para la divulgación de concursos internos y externos del Poder Ejecutivo*³⁴. El proceso de reclutamiento abierto y permanente está disponible desde el 20 de noviembre 2017 en el sitio *web* www.dgsc.go.cr, aunque hay problemas en la operatividad, debido a la inscripción de más de 50 mil personas que participan en varios concursos de plazas vacantes.

Entre los proyectos del segundo plan que evidencia avances parciales, está el Protocolo para el diálogo con sectores y poblaciones, sobre lo cual se reporta que se está revisando el protocolo elaborado por la administración anterior³⁵ y se pretende aplicarlo

³³ Decreto Ejecutivo 38999 N° 38999-MP-RE-JP-SP-MG-H-MAG-MEIC-MINAE-MOPT-MEP-S-MTSSCOMEX-MIDEPLAN-MICITT-MIVAH-MC-TUR-MDHIS-MCM-MIDEPOR, del 12-05-2015. Política del Poder Ejecutivo para erradicar de sus instituciones la discriminación hacia la población LGBTI.

³⁴ Decreto Ejecutivo 40458-MP del 05-06-2017.

³⁵ Directriz presidencial 106-MP-MJ del 26-04-2018. Protocolo de Diálogo Democrático para el Gobierno Abierto.

como piloto con Coalición Costa Rica. Además, existe el compromiso de transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida, acerca del cual se encuentra en proceso de reformar el Decreto Ejecutivo *Implementación de la Iniciativa de Transparencia en el Sector de la Construcción*³⁶. Asimismo, se llevó a cabo la confección del Directorio Informativo del Perfil de las Instituciones Públicas, que lleva cerca de cuatro años en su elaboración. Se informa que Mideplan hizo la consulta, sistematización y compilación de la información y todavía está pendiente actualizar la información y determinar el mecanismo de la publicación.

En cuanto al seguimiento a los compromisos con la Red Indígena Bribri Cabécar (RIBCA), se había establecido en mecanismo formal de consulta a los pueblos indígenas³⁷ y se muestran mejores en tópicos específicos como de salud y vivienda. Se cuenta con el sitio www.consultaindigena.go.cr/mecanismo. Con respecto al compromiso de impulsar reformas normativas para prevenir, encontrar y sancionar la corrupción, en el sitio oficial no se muestra ningún avance al respecto.

Aunque no forman parte de los compromisos establecidos en el tercer plan de GA, cabe mencionar dos acciones significativas. El 9 de noviembre 2017 se formó una carta de entendimiento sobre transparencia y participación ciudadana entre el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y quince municipalidades que se comprometen a promover la apertura de datos y el acceso a información en sus gestiones: San José, Santa Ana, Montes de Oca, Moravia, Curridabat, Naranjo, Cartago, Turrialba, Heredia, Barva, Santo Domingo, Belén, San Isidro, Esparza y Quepos, lo cual forma parte de la ruta MunisAbiertas y del enfoque de Estado Abierto.

Además, el 29 setiembre 2017, Día Internacional del Derecho de Acceso Universal a la Información, se dio capacitación a 42 funcionarios de diversas entidades públicas, que el Decreto Ejecutivo 40200 establece como Oficiales de Acceso a la Información (OAI), responsables de dirigir los procesos de acceso a la información y transparencia proactiva. Finalmente, acerca del compromiso 12, la revisión del tercer plan de acción con los

³⁶ Decreto Ejecutivo 40380 del 31-03-2017.

³⁷ Poder Ejecutivo 40932 - MP - MJP Mecanismo General de Consulta a Pueblos Indígenas. ALCANCE N° 70 A LA GACETA N° 59 del 05-04-2018.f

funcionarios de la nueva administración Alvarado Quesada (2018-2022), la cual designó como encargado del GA al nuevo ministro de Comunicación, Juan Carlos Mendoza García, el informe de estado de avance menciona que, aunque se definió una estrategia de revisión con el como parte del trabajo que se ha desarrollado con la CNGA, a diciembre del 2018 no se había podido completar.

Por otra parte, también es pertinente mencionar otro hito relacionado con el avance del GA en la institucionalidad del país que, aunque no forma parte de los compromisos establecidos se llevó a cabo durante el periodo que abarca el tercer plan de acción. Lo constituye la firma el 3 de mayo de 2018, en el ejercicio de la nueva administración por parte del presidente Carlos Alvarado, de un Decreto Ejecutivo³⁸ que procura complementar, mediante reglamento, el ordenamiento jurídico nacional en materia de fomento y gestión de alianzas público-privadas para el desarrollo en el sector público (APPD). Ese reglamento fue cocreado desde finales de 2016, en una Comisión Interinstitucional³⁹ que elaboró el documento y llevó a cabo una consulta pública lográndose una versión consensuada.

De esta manera, se dio continuidad a una iniciativa que se enmarca entre los objetivos del Gobierno Solís Rivera, alineados con los ODS y la Agenda 2030, la cual instituye que, a partir de los objetivos prioritarios que se establecen en los planes nacionales de desarrollo para las instituciones públicas, estas están facultadas a llevarlos, a través de la figura de APPD:

Para el logro de los objetivos de interés público basados: en los principios de solidaridad, transparencia, eficiencia, sostenibilidad, promoción de la participación ciudadana e impulso a la generación de oportunidades de colaboración entre los diferentes actores de la sociedad costarricense (DE-40933, art.1).

En el recuadro 3 se presenta un resumen de los hallazgos del tercer plan de acción de GA.

³⁸ Decreto Ejecutivo 40933 - MEIC – MIDEPLAN. Alcance 87 a La Gaceta 74, de fecha 30-04-2018.)

³⁹ Conformada por el MEIC, MIDEPLAN y el Consejo Consultivo de Responsabilidad Social a través de la Fundación para la Sostenibilidad y la Equidad -ALIARSE (Presidencia de la República de Costa Rica, s. f.).

Recuadro3: *Hallazgos del tercer plan de acción de GA*

- Formulación más estructurada del Plan. Mayor precisión y claridad de los compromisos
- Participación más organizada de la sociedad civil
- Énfasis en la dimensión de apertura y transparencia
- Compromisos enfocados en vincular con agenda de la ODS. Avance en 3 de ellos
- Centrado en acciones afirmativas concretas, provenientes de la agenda gubernamental (p.e SICOP) y de la actividad ordinaria de entidades públicas, relativas al Gobierno Digital
- Se procuró dar continuidad al II Plan de acción, a 6 compromisos que quedaron inconclusos
- Mayor monitoreo de los compromisos del III Plan
- Avances en los compromisos de Justicia Abierta y Política y de Parlamento Abierto

Sobre el balance con respecto al desarrollo del GA durante los periodos que abarcan el segundo y tercer plan de acción, 2015-2017 y 2017-2019, se hace en forma conjunta en el apartado siguiente. Esto se debe a que la mayor parte de estos correspondió formularlos y llevarlos a cabo durante la administración Solís Rivera, hasta mayo del 2018, bajo un esquema de gobernanza a cargo del Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano y la CNGA, que fue modificado por la administración Alvarado, como se mencionó y que se analiza más adelante.

5.2.4. Avance del GA con los planes nacionales de acción 2015-2017 y 2017-2019

Con el fin de analizar el avance del GA en la vida institucional del país, en este apartado se revisa el balance que el presidente Solís Rivera en esta materia durante su periodo de Gobierno, así como la opinión de la viceministra de la Presidencia y varios funcionarios clave del ministerio, además de varios miembros de la sociedad civil que han sido protagonistas de este proceso. La opinión presidencial se recoge de los discursos presidenciales que el presidente hace el primero de mayo al cierre de cada año de gobierno,

en los cuales, en las cuatro ocasiones dedicó un apartado con respecto al avance en los principios y acciones de GA.

En el informe del primero de mayo del 2016, el mandatario Solís Rivera hace referencia a los avances de GA al señalar que los compromisos con la mejora de los servicios públicos, el fomento de la transparencia de las instituciones, la participación ciudadana y el fortalecimiento de la rendición de cuentas de la administración se plasma en la iniciativa GA, mediante un esquema trabajo colaborativo, interinstitucional y ciudadano. En este, los actores de las instituciones públicas, del sector empresarial, la academia y la sociedad civil, contribuyen a modernizar el Estado, por lo cual, en ese momento:

Nos encontramos en un proceso de actualización y ampliación del acceso a la información de todas las instituciones del Poder Ejecutivo. Contamos con la plataforma de datos abiertos en la Presidencia de la República y en pocos días presentaremos un Decreto Ejecutivo de acceso a la información de las instituciones e iniciaremos el proceso de construcción de la norma técnica *open data* para obligar a las instituciones a abrir su información a la ciudadanía. En consecuencia, la gestión de Gobierno no solo es cada vez más pública, sino que está sujeta a un permanente ejercicio de evaluación mediante la Agenda Nacional de Evaluaciones (Presidencia de la República de Costa Rica, 2016, s. p.).

En el informe del primero de mayo del 2017, al inicio de su tercer año de mandato, el presidente Solís Rivera empezó su discurso refiriéndose al enorme reto que, para cualquier sistema político, pero particularmente para las democracias, constituye la responsabilidad de gobernar y el arte de hacerlo con eficacia, eficiencia y transparencia, ante las dificultades objetivas que imponen límites a la acción del Poder Ejecutivo (ingobernabilidad). Entre tales dificultades, se refiere a la amplia autonomía administrativa y financiera y capacidad de toma de decisiones de un conjunto de entidades públicas poderosas e independientes y a las lógicas *culturales* de los cuerpos burocráticos, cuya acción responde a la protección de sus intereses gremiales, institucionales o partidarios. Esto hace que la puesta en marcha de cada proyecto y su finalización, se convierta en “una batalla cotidiana que se pelea en cámara lenta” (Solís, 2017, p. 3).

Sin embargo, a pesar de esas dificultades o de los errores que se haya cometido, se han logrado avances en los tres pilares de su plan de gobierno y específicamente, en tercer pilar: un Gobierno Abierto, transparente, eficiente, en lucha frontal contra la corrupción. El

presidente hace un recuento de los avances logrados, en los que destaca diversas iniciativas, entre esas el Convenio de Estado Abierto que marca un hito en el ámbito mundial, que convierte a Costa Rica en un líder internacional en ese ámbito. Además, se refiere a la firma de los Decretos Ejecutivos sobre *Transparencia y acceso a la información pública en el Estado y sus dependencias* y *Apertura de Datos Públicos*, así como la elaboración de los proyectos de *Ley de Libertad de Expresión y Prensa* y *Ley de Acceso a la Información Pública*.

Asimismo, destaca el ejemplo que transmite la Casa Presidencial, que cuenta con un portal de transparencia, para que cualquiera pueda informarse acerca de los salarios o sobre los viajes de los funcionarios, así como con una plataforma digital de rendición de cuentas, con base en un mapa interactivo en el que se georreferencian los proyectos, obras y equipamiento. Además, resalta la adhesión oficial a la Iniciativa internacional de Transparencia en el Sector de la Construcción (COAST por sus siglas en inglés).

El presidente Solís Rivera considera que el país logró mejorar en varios índices durante el 2016, estos muestran la lucha contra la corrupción en su gobierno. Se mejoró la calificación en el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional, al obtener un registro de 58 puntos, se logró por segundo año consecutivo el puesto 6 del *ranking* mundial de libertad de prensa de Reporteros Sin Fronteras y según el Informe del Estado de la Nación 2016:

Desde mayo de 2014 [...] se registra una disminución importante de la conflictividad gracias a un acercamiento sistemático entre sectores sociales y Gobierno, que propicia mayores y mejores acuerdos mediante el uso de los mecanismos institucionales para atender las demandas de la población (ENDS, 2016, p. 28).

Al hacer el recuento final de su administración en el discurso del primero de mayo del 2018 (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018), el presidente Solís Rivera manifestó que, desde el inicio estableció el compromiso de promover el GA como el tercer pilar de su plan de gobierno y como un eje transversal de su gestión. Por lo tanto, durante los cuatro años mantuvo con una alta prioridad política los esfuerzos realizados en esta dirección, motivo por el cual considera que se ha logrado avanzar significativamente en los compromisos asumidos en los planes de acción elaborados en la actualidad.

Se destaca lo que se afirmó en el informe anual anterior, el logro de haber pasado de un enfoque de Gobierno Abierto al de Estado Abierto, al hacer partícipes a los tres Supremos Poderes y al TSE con compromisos concretos y sumar a los gobiernos locales en la Ruta *Munis Abiertas*. Por lo tanto, Costa Rica se convirtió en el primer país del mundo en establecer una hoja de ruta en materia de Estado Abierto, según estándares de la OCDE. Además, se consolidaron las bases normativas y los instrumentos de política en materia de acceso a la información, mediante la promulgación de los decretos ejecutivos y proyectos de ley que fortalecen la transparencia y el derecho de acceso a la información pública (Presidencia de la República, 2018).

El presidente resalta que la aplicación sistemática del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense de la DH y el CICAP-UCR, es un mecanismo que se ha consolidado y que permitió mejorar el desempeño de 70 instituciones del Poder Ejecutivo en materia de GA. Además, le da gran relevancia al avance en cuanto a la implementación del Sicop⁴⁰ para sustituir el sistema de contratación pública existente al inicio de su Administración, fragmentado altamente y poco transparente. Además de las mejoras funcionales y tecnológicas, se decretó la Política Nacional de Compras Públicas Sustentables, se promulgó en el 2016 la Ley 9395 sobre transparencia en las contrataciones administrativas, se emitió una directriz para el fortalecimiento de la rectoría ejercida por Hacienda sobre las compras públicas y se presentó un proyecto de ley en ese sentido a la corriente legislativa (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018, p. 66).

Adicionalmente, el presidente Solís Rivera enlista algunas acciones concretas hechas bajo los principios del GA, entre esas:

- i. Desarrollo de un instrumento de consulta a las poblaciones indígenas.
- ii. Defensa de los derechos de la comunidad LGTBI y declaratoria de las instituciones públicas libres de discriminación.

⁴⁰ Esta plataforma digital fue lanzada en enero del 2015 para unificar, en un solo sistema estandarizado, los 20 sistemas de compras y 10 esquemas legales existentes, incluyendo las plataformas virtuales CompraRed y Mer-Link. En noviembre del 2015, el Sicop arrancó con 5 instituciones, actualmente alcanza más de 200 y se espera que para el 2019 estén incluidas todas las instituciones públicas en el sistema. Las compras públicas del Estado equivalen a cerca del 15 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país y crecen a un ritmo de 7 % por año (Ministerio de Hacienda, 2018).

- iii. Creación de espacios de participación ciudadana, como las Coredes y el Programa Tejiendo Desarrollo.
- iv. Implementación de herramientas de rendición de cuentas como el Mapa de Obras y la iniciativa COAST.

Por otra parte, el presidente Solís Rivera resalta la interrelación de los planes de acción de GA y el proceso de incorporación a la OCDE, en las que las buenas prácticas adquiridas en ambos procesos contribuyen a robustecer los esfuerzos para construir un Estado más moderno, eficiente, transparente y participativo, así como para modernizar el marco regulador. Por ejemplo, en apego a las directrices de la OCDE en cuanto al mejoramiento del gobierno corporativo de empresas del Estado, se fortalecieron los mecanismos de selección, capacitación y evaluación de los miembros de juntas directivas y se implementaron medidas administrativas sobre transparencia y rendición de cuentas de esas empresas (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018).

En esa misma línea, un avance importante en la lucha contra la corrupción y el soborno transnacional fue la ratificación de la Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la OCDE⁴¹ para tipificar, prevenir, encontrar, investigar y sancionar el cohecho de funcionarios extranjeros en transacciones comerciales (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018). En el informe final del presidente Solís, hace la referencia a que estos avances, han hecho que Costa Rica sea líder, junto con Chile, en materia de Gobierno Abierto:

Al obtener una puntuación de 0,68, la más alta de la región según el Monitoreo de la Agenda Digital para América Latina y el Caribe -eLAC2018-, elaborado por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), con datos del Índice de Gobierno Abierto del *World Justice Project* (Presidencia de la República de Costa Rica, 2018, p. 59).

Sin embargo, en contraste con el discurso anterior, se refirió al conocido caso de

⁴¹ La Convención para Combatir el Cohecho de Servidores Públicos Extranjeros en Transacciones Comerciales Internacionales de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económico (Convención Anticohecho) fue suscrita en 1997 y entró en vigor en 1999 en los países miembros de la OCDE. Mediante la Ley 9450 del 11 de mayo de 2017 Costa Rica la ratificó y el 21 de julio 2017, se convirtió en el miembro 43 de esta Convención (Comex, s. f.).

corrupción sobre la importación de cemento chino que involucró a miembros de los distintos poderes de la República⁴². En su interlocución aclara que el Gobierno ha facilitado las investigaciones que desarrollan el Ministerio Público y la Fiscalía General, así como la que hace la Comisión Legislativa, en la cual rindió declaración. Asegura que él no recibió dádiva alguna, ni participó en ninguna actividad ilegal para beneficiar al empresario involucrado y que la razón que privó en la decisión del gobierno fue romper el duopolio del cemento en Costa Rica y lo que existe es un intento de incriminarlo por parte de algunos medios de comunicación y partidos políticos.

Este asunto tiene pertinencia en esta investigación, en vista de lo que puede significar en la cultura política costarricense que el gobierno que enarbola la bandera política del cambio, mediante el desarrollo de los postulados de transparencia y la lucha contra la corrupción del Estado abierto, al final de su periodo presenta una realidad fáctica contradictoria. Esta dicotomía entre el discurso y los hechos contribuye con el descontento ciudadano, provoca la pérdida de credibilidad en un cambio real en el ejercicio clientelar de la política y del gobierno, aumenta la desafiliación de los costarricenses, hace más complejo el clima político de ingobernabilidad y no favorece la legitimación social del concepto de GA.

En cuanto al tercer pilar del Plan de Gobierno de luchar contra la corrupción y fortalecer un Estado transparente y eficiente, en la que el mandatario bautizó la Casa Presidencial como la *Casa de Cristal*. Es cierto que este gobierno luchó por abrir datos en instituciones públicas, crear mapas de obras y hacer más transparente su gestión en la *web* y se redujo la conflictividad social, en gran parte por los espacios de diálogo con sectores y grupos sociales. Sin embargo, una serie de cuestionamientos contra funcionarios por el pago de indebido de incentivos salariales y el caso del cemento chino “ensombrece el primer pilar que ofreció Solís” (Avendaño y Ávila, 2018, s. p.).

A pesar de lo anterior, el PAC ganó las elecciones 2018, en una segunda ronda en la cual 1,3 millones de personas le dieron el voto a Carlos Alvarado Quesada, exministro del presidente Solís Rivera, en las carteras de Desarrollo Humano y Bienestar Social y Trabajo. Este, con un enfoque caracterizado por su pragmatismo, asumió, el 8 de mayo de 2018, la

⁴² Puede consultarse un resumen en <https://es.wikipedia.org/wiki/Cementazo>

presidencia de la República. En el discurso inaugural, el presidente Alvarado delineó los siete pilares en los que concentrará sus esfuerzos: educación, seguridad ciudadana, salud, protección del medioambiente, movilidad e infraestructura, empleo y estabilidad fiscal. Este último propósito fue el tema más apremiante:

El Presidente tendrá que enfocar todas sus energías en aprobar la reforma fiscal antes de los primeros 100 días de su gobierno. Las calificadoras de riesgo esperan señales contundentes para no degradar la deuda soberana del país y complicar la obtención de financiamiento del país [...] Ahora le corresponde enfrentar un problema impopular por naturaleza: impulsar una reforma fiscal que aumentará los impuestos (Avendaño, 2018b, s. p.).

En contraste con el expresidente Solís Rivera, el nuevo mandatario no hizo promesas acerca de la *Casa de Cristal*. Apenas mencionó dos veces en todo el discurso inaugural la lucha contra la corrupción, pero como parte de los elementos necesarios para garantizar seguridad ciudadana, no como un capítulo especial de su administración

Por otra parte, el 11 de diciembre 2018, el presidente Alvarado presentó el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario (PNDIP) 2019-2022 (Mideplan, 2018), en el que por primera vez se integran ambos planes, donde plantean cinco metas: crecimiento del PIB, reducción de la pobreza multidimensional, del desempleo y de las emisiones de dióxido de carbono, así como detener el crecimiento de la desigualdad. El plan establece más de 270 intervenciones en siete áreas de articulación presidencial: desarrollo sostenible y convivencia; innovación, competitividad y productividad; desarrollo regional; estabilidad y crecimiento inclusivo; seguridad humana; salud y seguridad social; infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial. Según el presidente, eso resume “nuestro deseo de construir una Costa Rica próspera, inclusiva, resiliente, innovadora y descarbonizada” (s. p.).

En la presentación del documento del PNDIP 2019-2022 (Mideplan, 2018) se señala que en su formulación se consideraron los acuerdos internacionales en materia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Cambio Climático y los compromisos asumidos con la OCDE. Con respecto al GA, en el apartado de principios para la formulación del Plan, menciona 4 principios y “adicionalmente, este Plan establece como un principio ineludible la Transparencia y el Gobierno Abierto” (Mideplan, 2018, p. 30). Indica que, para

materializarlo, el país ha suscrito compromisos con la OGP mediante el tercer Plan de Acción de Costa Rica 2017-2019, así como la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. Además, señala que este principio “trasciende el universo del PNDIP y permea todas las capas de la planificación y ejecución institucional” (Mideplan, 2018, p. 31).

Además, en el apartado de orientaciones para la formulación del Plan, se establece que al GA como la relación “entre el Gobierno y la sociedad en busca de la transparencia y la participación ciudadana en la toma de decisiones. Es un tema transversal que será utilizado para el logro de las metas y objetivos planteados en el PNDIP” (Mideplan, 2018, p. 33). Se hace énfasis en la transparencia y la rendición de cuentas mediante una ciudadanía activa.

Asimismo, el PNDIP hace una exposición acerca de la participación ciudadana como eje fundamental del Gobierno, al amparo de la modificación al artículo nueve constitucional y que, en función de esto, para la construcción de este plan se puso a disposición de la ciudadanía la página *web* de Mideplan y otros medios sociales y de comunicación, del 18 de setiembre al 7 de octubre 2018. Esto para que se le hicieran observaciones y propuestas, obteniéndose 761 respuestas (p. 34) de las cuales, el 60 % se incorporaron al PNDIP (Mideplan, 2018).

Un análisis crítico realizado por María Fernanda Avendaño Mora (2018) directora ejecutiva de ACCESA, señala que en el PNDIP se usan dos definiciones diferentes de GA, una más limitada que la otra, pero en ambas se omite el pilar de la colaboración. Es decir, no se logra cocrear junto con los actores de la sociedad el diseño y la ejecución de las políticas públicas y que es una nueva gobernanza donde la gestión pública y la práctica política “pone a la ciudadanía en el centro y promueve una reingeniería de práctica de los valores y principios fundamentales de la democracia para que los gobiernos se vuelvan más receptivos a sus propios ciudadanos” (Avendaño, 2019, párr. 7). Además, señala la omisión acerca del enfoque de Estado Abierto “No hablar de Estado Abierto en el PNDIP es un vacío hacia la meta que nos pusimos como país con la firma del Convenio de Estado Abierto” (Avendaño, 2019, párr. 10).

En cuanto a la consulta ciudadana para la formulación del PNDIP, Avendaño (2018) considera que no corresponde con el estándar mínimo, porque es la versión final la que se

somete a la colaboración y cocreación con los actores de la sociedad. Aunque la mayoría de las propuestas fueron acerca de gestión institucional, no se definieron áreas, metas o intervenciones estratégicas en temas como modernización, gestión institucional, mejora en servicios públicos y cumplimiento de plazos, aunque reconoce el interés por parte de Mideplan de fortalecer la rendición de cuentas y la divulgación de resultados de ese plan. En resumen, de acuerdo con el criterio de Avendaño Mora (2018), el PNDIP 2019-2022:

No refleja una comprensión clara del equipo de gobierno y del MIDEPLAN sobre el concepto y los pilares de Gobierno Abierto, omite un esfuerzo que se viene impulsando de consolidar en Costa Rica un Estado Abierto e ignora en sus áreas estratégicas, objetivos y metas la principal área por la que se inclinaron quienes participaron en la consulta ciudadana: la gestión institucional (Avendaño, 2019, párr. 18).

Al parecer, el cambio de gobierno significó un viraje en cuanto al abordaje del desarrollo del GA, un cambio de los jefes y funcionarios que tenían a cargo los procesos de GA en Casa Presidencial y una ralentización en el avance de la ejecución del segundo año del tercer plan nacional de acción. La responsabilidad del desarrollo del GA se trasladó al Ministerio de Información, en ese momento a cargo del ministro Juan Carlos Mendoza García, quien lo ejerció por un año y que prioritariamente se enfocó en el tema de la comunicación en torno al trámite legislativo del Proyecto de Fortalecimiento de las Finanzas Públicas, que ha sido el énfasis de la administración Alvarado, con muy poca atención a los avances de GA.

Ante la renuncia de Mendoza el 8 de enero 2019, asumió el Ministerio de Comunicación Nancy Marín Espinoza, proveniente del Viceministerio de la Presidencia de Diálogo Ciudadano y Asuntos Políticos. La nueva ministra (Presidencia de la República, 2019) definió como ejes centrales de su gestión:

- i. La rendición de cuentas de la labor gubernamental;
- ii. Promover una relación Estado y sociedad más transparente y con mayor participación ciudadana en la toma de decisiones, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública y los planteamientos de la OCDE y.
- iii. Abordar el tema de las noticias falsas mediante un ejercicio de comunicación

transparente del gobierno, con un enfoque de mayor cercanía a los territorios.

En la entrevista a la recién nombrada la ministra Marín Espinoza (comunicación personal, 2019), quien en función de su puesto preside la CNGA, esta reconoció los efectos del cambio de gobierno en la marcha del tercer plan de acción de GA. Además, afirma que se ralentizó, debido a la prioridad en el tema de las finanzas públicas y sus efectos en cuanto a las protestas y huelgas suscitadas, lo cual centró la atención y los pocos recursos humanos disponibles en Casa Presidencial y que todavía no tenía muy claro una estrategia de trabajo sobre el tema.

Sin embargo, la ministra Marín Espinoza (comunicación personal, 2019) considera que el cambio de Ministerio no afecta el abordaje del GA y, por el contrario, se está en proceso de fortalecer la logística de gestión. Por lo tanto, están nombrando una persona proveniente de las OSC con más trayectoria en el tema, para que se encargue de esa tarea desde el Ministerio de Comunicación⁴³.

La valoración con respecto al avance de la implementación de los compromisos enunciados en los planes de acción en materia de GA, se discutió en la reunión de la RED-C celebrada el 11 de julio 2019, en la que se participó como parte de esta investigación y en la que se expuso el informe de seguimiento del tercer plan de acción 2017-2019 llevado a cabo entre diciembre 2018 y abril 2019 (Soto, 2019), por parte de las organizaciones de la sociedad civil Costa Rica Integra y Abriendo Datos Costa Rica. Este se hizo mediante solicitudes de audiencias con los jefes de los ministerios que fueron designados como responsables de para llevar a cabo los compromisos establecidos en ese plan.

El seguimiento de los compromisos que hace este informe (Soto, 2019) coincide con lo expuesto en el apartado anterior. Por lo tanto, interesa considerar el avance de la incorporación del GA en la institucionalidad pública, a partir de los hallazgos en la consulta de CR Integra y Abriendo Datos CR, a las doce instituciones públicas sobre el nivel de cumplimiento de los compromisos del tercer plan de acción.

En primera instancia, el estudio (Soto, 2019) evidenció el poco conocimiento de los

⁴³ En febrero 2019 se nombró en el Ministerio de Comunicación a la M.Sc. Geannina Sojo Navarro, como coordinadora de Gobierno Abierto, proveniente de organizaciones de la sociedad civil.

operadores públicos de las doce instituciones consultadas, tanto a nivel operativo como de los jerarcas, sobre los postulados de GA y sobre la vinculación entre las acciones encomendadas y la figura y el contenido del plan de acción. Esto se da principalmente en lo que se refiere a la obligación de participar activamente a la ciudadanía para cocrear las acciones que implantan los compromisos de GA, ya que, en el mejor de los casos, enmarcan la participación en términos de consultar organizaciones sociales relacionadas con el quehacer institucional.

Algunos de los compromisos se concretaron sin que se involucrara efectivamente a la sociedad civil y en los que se encuentran en proceso, la participación es poco significativa o está delimitada o condicionada por la disponibilidad y sentido de apertura de los funcionarios.

Otro aspecto a destacar por Soto (2019) son los efectos en la sostenibilidad de los planes nacionales y acciones de GA, debido a la transición entre las administraciones gubernamentales. En este caso, fue evidente la discontinuidad política y administrativa con respecto a este tema, a pesar de darse el cambio de administración gubernamental entre miembros del mismo partido político. Incluso se dio un giro en el enfoque del GA, al enfatizar el aspecto de la información, al designar al ministro de esa cartera la responsabilidad por el desarrollo del GA y no se logró un traslape efectivo entre los funcionarios encargados de ambas administraciones.

En esta misma dirección anterior, se identifican debilidades organizativas y logísticas de la CNGA para ejercer sus potestades, las cuales están sujetas a la iniciativa y condiciones que establezca el gobierno de turno y que mina su potencial liderazgo nacional en la materia. Sin embargo, es necesario reconocer que, al igual que con el paso de la administración Chinchilla Miranda a la Solís Rivera, la continuidad de los planes y las acciones de GA fue sostenida, a través del cambio de gobierno, por la acción de algunos de los actores de la sociedad civil que, para ese momento, se encontraban más empoderados y actuaron como un ecosistema que influyó en el gobierno.

Soto (2019) también señala la poca articulación entre los compromisos de los tres planes y la continuidad de las acciones para su implementación, como aspectos relevantes, relacionados con el abordaje conceptual y el proceso metodológico seguido en la actualidad. En ese aspecto, también cuestiona el liderazgo de la CNGA y, sobre todo, su rol de

coordinador la implementación de los compromisos establecidos con las entidades estatales designadas.

Finalmente, el hallazgo más preocupante para Soto (2019) fue el incumplimiento del derecho de acceso a la información pública en el contexto de GA, por parte de las entidades públicas encargadas del cumplimiento de los compromisos de los planes de acción. De las doce entidades públicas consultadas (Soto, 2019), solo una contestó en el plazo de 10 días, como lo establece el marco jurídico costarricense. Durante el desarrollo del estudio de seguimiento del tercer plan de acción se manifestaron los obstáculos que usualmente se le presenta a la ciudadanía para acceder a la información pública en manos de las entidades estatales. Por ejemplo, medios de comunicación inaccesibles (teléfonos, correos electrónicos) porque los que se publicitan no corresponden con la realidad o simplemente no hay respuesta. Cuando se localiza a la persona requerida, no cuenta con la información del todo o está incompleta y las situaciones coyunturales inciden en la disposición de los funcionarios para atender los requerimientos de información.

Según el informe (Soto, 2019), lo anterior demuestra el incumplimiento del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz presidencial 073, sobre el acceso a la información pública en las dependencias del Estado costarricense. Este aspecto también fue corroborado con la investigación realizada en la Escuela de Administración Pública (Guillén *et al.*, 2018) en el segundo semestre 2018, en las que se estudiaron 112 instituciones públicas del Poder Ejecutivo que cuentan con tres evaluaciones del ITSP, la que evidenció resultados semejantes a los hallazgos en antes descritos en las doce instituciones responsables de cumplir con los compromisos de GA.

5.2.5. Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2019-2021

Finalmente, para completar este capítulo acerca del análisis sobre el avance del proceso de incorporación y desarrollo del GA en Costa Rica, a través del desarrollo e implementación de los planes nacionales de acción para el GA, se revisó el proceso de formulación del cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto, correspondiente al periodo 2019-2021, que inició en julio y se espera completar en octubre 2019. Es importante indicar que este plan está orientado con un enfoque de Estado Abierto, mediante la

participación conjunta del Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial, la sociedad civil, el sector privado y la academia (Gobierno Abierto, s. f.).

Para esto, en enero 2019 la OGP y el BM instituyeron un fondo fiduciario concursable de donantes múltiples (MDTF por sus siglas en inglés), con el propósito de que la sociedad civil apoye a la CNGA y al Ministerio de Comunicación, el punto de contacto del país para OGP designado en la administración Alvarado, para el proceso alcance los siguientes objetivos:

- I. Planificar el proceso de cocreación del cuarto plan nacional de GA en coordinación con el Ministerio de Comunicación, la CNGA y el equipo de trabajo.
- II. Incluir en el proceso de cocreación mayor diversidad de actores interesados y grupos poco representados.
- III. Diseñar los compromisos con calidad técnica y con enfoque de solución de problemas definidos claramente.
- IV. Apoyar la implementación con métodos de planificación y ejecución flexibles y adaptables.
- V. Implementar un mecanismo de monitoreo efectivo y una evaluación de medio término del cuarto plan.

Para esto, el BM, la OGP y la CNGA, mediante mecanismo concursal abierto y transparente, escogieron a la organización nacional Accesa, encargada de la administración de este fondo, en alianza con *Global Integrity*, Kubadili, Iplex, Costa Rica Íntegra y la agencia de comunicación Indefinido. Se le otorgó un fondo de \$59.410, para encargarse de facilitar el proceso de creación del cuarto plan de acción, procurando fomentar la mayor participación posible de la ciudadanía y de organizaciones públicas y privadas. Lo anterior evidencia el conocimiento del ecosistema externo y del ecosistema local de GA, adquirido a través de las lecciones aprendidas en la experiencia costarricense y de otros países, especialmente de ALC, en cuanto a los aspectos que afectan o potencian el avance y la institucionalización efectiva del GA.

Se puede observar que en esta oportunidad se dio un paso que se puede considerar

positivo, hacia el fortalecimiento de la participación efectiva de la sociedad civil en el proceso de cocreación de los planes nacionales de GA y en cuanto a la calidad de sus resultados. Para esto, se establecen mecanismos que mejoren el ejercicio de la transparencia y la rendición de cuentas en la misma formulación e implementación de los planes nacionales de acción, de manera que todas las partes interesadas, incluyendo los operadores públicos encargados de su concreción y en general la ciudadanía, lo conozcan y puedan interpretar roles específicos en la ejecución de los compromisos y el control ciudadano de sus resultados.

A modo de resumen del capítulo V, sobre el desarrollo del proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica se observaron dos etapas.

La primera corresponde a la adopción del GA que se llevó a cabo en la administración Chinchilla Miranda (2010-2014), mediante la incorporación de país en enero del 2011 a la OGP en respuesta a la invitación de la Secretaría de Estado de los USA, y con la recomendación del Ministerio de Relaciones Exteriores al considerarlo como una oportunidad política.

En esta etapa se formuló desde la Presidencia el primer plan nacional de acción para el GA (2013-2014) realizado apresuradamente para presentarlo a la OGP a inicios del 2013. Este primer plan se caracterizó porque asoció el concepto y el contenido de GA con el de Gobierno Digital y, además, no contó con participación efectiva de la sociedad civil. Posteriormente, la Presidencia seleccionó y convocó a diversos grupos de interés para informarles acerca del tema.

En una segunda etapa, se procuró desarrollar la agenda nacional de GA con el fin de incorporar los principios y prácticas del GA en la institucionalidad pública, mediante la formulación de los planes nacionales de acción 2015-2017 y 2017-2019, que le correspondió elaborar e implementar a la administración del presidente Solís Rivera (2014-2018), proceso que fue estimulado por la conjunción con la agenda de incorporación de Costa Rica a la OCDE.

En esta fase se contó con los resultados de la primera evaluación del MRI que motivaron cambios en la dinámica del proceso seguido. Entre estos, se instituyó la instancia nacional conductora del proceso en el ámbito del centro de Gobierno y se procuró la

participación activa de los grupos de interés identificados en la etapa anterior, siguiendo las directrices de la OGP.

El desarrollo de la agenda nacional de GA estuvo influenciado, por un lado, por los temas prioritarios de la Presidencia relativos a los aspectos de gobernanza pública establecidos en la agenda de adhesión a la OCDE, y por otro, por los temas de interés de los grupos de la sociedad civil participantes en la CNGA.

Las evaluaciones de los tres planes nacionales de acción para GA, muestran que el mayor énfasis en los compromisos (75 %) se ubica en los elementos de la dimensión de apertura y transparencia, relacionados con el acceso a la información pública y que se ha avanzado incrementalmente en el cumplimiento de ellos (MRI, 2018, p. 6).

En este período se realizaron avances en el proceso general de institucionalización del GA, entre ellos, la consolidación por decreto de la CNGA, la emisión de dos decretos ejecutivos sobre apertura acceso a la información pública y de rendición de cuentas, así como la firma de un convenio entre los poderes públicos (Legislativo, Judicial y del TSE y 17 municipalidades), para avanzar hacia un Estado Abierto, sin embargo, en cuanto a los compromisos establecidos en los planes nacionales de acción para el GA, se evidenció desarticulación y falta de continuidad.

Tampoco en el desarrollo de los planes de acción, se observó una conceptualización operativa de los principios de GA que orientara y facilitara su adaptación a las características socioculturales del país y su implementación en la institucionalidad pública costarricense.

En general, se observó que los compromisos de los planes nacionales de acción que se cumplieron, están asociados con la responsabilidad del centro de Gobierno. más que en la dinámica de las organizaciones que conforman el aparato institucional público.

En la revisión del proceso de desarrollo del GA en el país, hasta la fecha, no se observa que, en la práctica, se estén incorporando los principios y las prácticas de GA en los procesos y cultura organizacional de las instituciones públicas, de manera tal que incidan en un cambio sustancial en la gobernanza pública costarricense. Bolaños (comunicación personal, 2018), de CRI y del movimiento ciudadano Territorios Seguros (TS), opina con respecto a la operatividad del GA en la institucionalidad pública que:

actualmente, hay un discurso, pero al momento de aplicarlo no se sabe cómo se esquematiza y no es clara la forma de pasar de la teoría y filosofía para canalizarlo institucionalmente. En la medida que el pueblo soberano legitime y reivindique los principios del GA “se ejerce presión social en la dirección de ese cambio institucional Bolaños (comunicación personal, 2018).

En la formulación del plan 2019-2021, se evidencian mejoras en la operatividad y en la participación de las organizaciones de la sociedad civil. En el recuadro 4, se resumen los hallazgos al respecto.

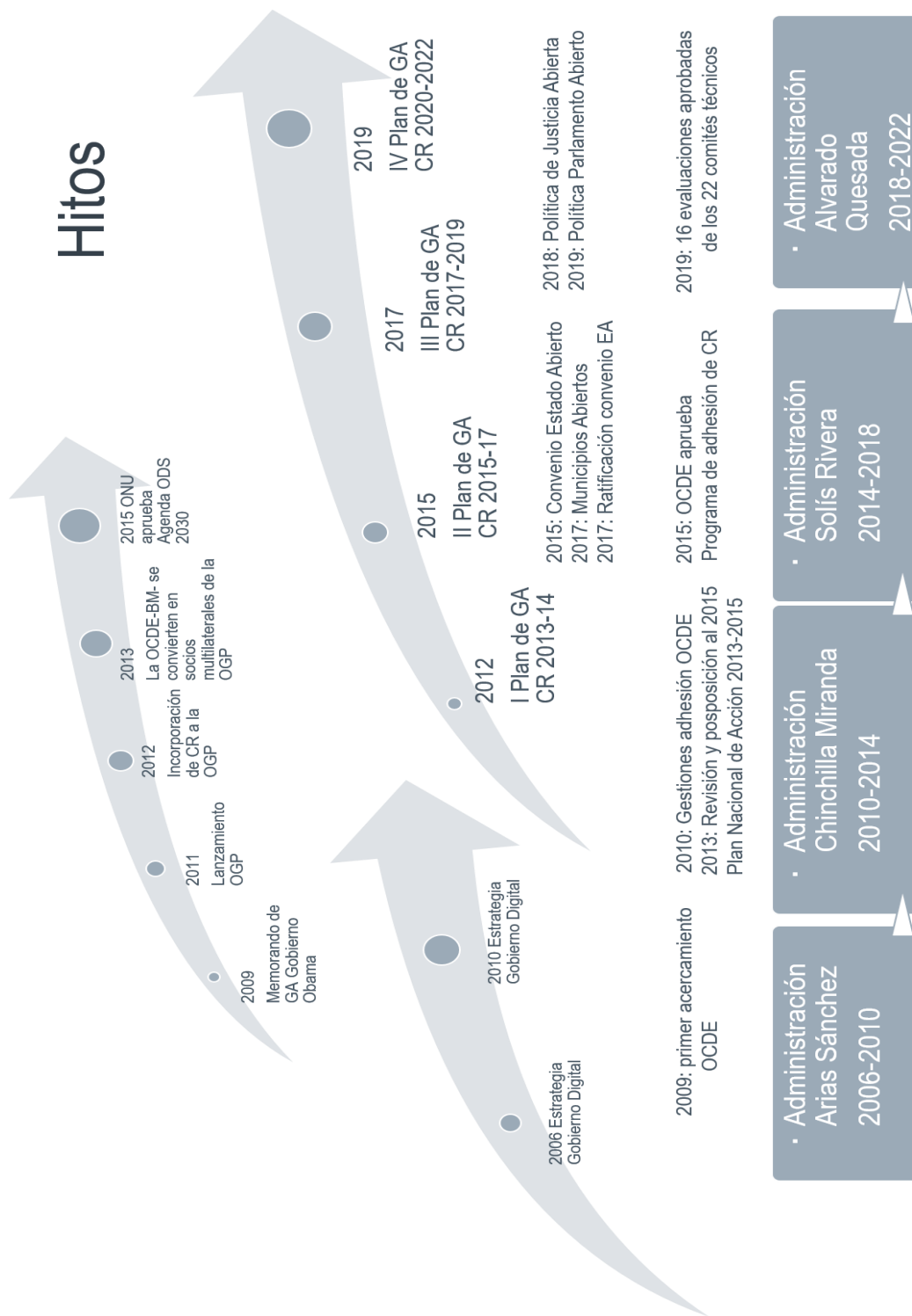
Recuadro 4. Hallazgos del proceso del cuarto plan de acción de GA

- Fortalecimiento de la logística del proceso de gestión del plan. Designación en el Ministerio de Comunicación de una especialista que gerencie el proceso.
- Formulación más estructurada de la formulación del IV Plan, en conjunto con organizaciones ciudadanas. Apoyo financiero de OGP-BM
- Mayor participación de la sociedad civil y alcance territorial
- Se procura mayor balance en las dimensiones de apertura y participación
- Compromisos ligados a áreas estratégicas del PNDIP-2019-2022, los ODS, las competencias del Poder Ejecutivo y con alcance nacional o regional

Sin embargo, a la fecha no se puede verificar si se mantienen los aspectos antes señalados sobre desarticulación y falta de continuidad de los compromisos, la indefinición operacional de los principios de GA, así como, la ausencia de compromisos consistentes para la incorporación sustantiva en las organizaciones públicas de los principios y prácticas de GA.

Finalmente, a modo de resumen, mediante la figura 10 se observan los principales hitos relacionados con el GA, en el ámbito nacional e internacional, presentados en este capítulo.

Figura 10. *Hitos de Gobierno Abierto*



Fuente: elaboración propia

Consideraciones finales

Este apartado contiene las principales consideraciones finales de la investigación, las cuales se refieren a los aspectos o hallazgos que se consideran más relevantes y que se enmarcan en el logro de los objetivos propuestos inicialmente.

Son el resultado de cotejar el trabajo de campo realizado mediante la indagación documental y las entrevistas en profundidad a los actores clave identificados en el proceso de incorporación y desarrollo del GA en el país, con el marco teórico y conceptual elaborado previamente. A partir de esto se identificarán congruencias, divergencias o diferencias entre los elementos teórico-conceptuales que sustentan el GA y la realidad estudiada.

Cuando se expusieron los justificantes para llevar a cabo este estudio, se esbozó la conveniencia de generar conocimiento acerca de un tema que actualmente tiene significativa importancia en el campo del ejercicio del gobierno y del cual, no se han identificado estudios académicos previos en el país. De manera que, a través de una investigación explicativa, se pueden generar nuevas líneas investigativas al respecto.

Antes de proseguir con las consideraciones finales, en el cuadro 12 se recuerda el problema, los objetivos y las conjeturas planteadas al inicio de esta investigación. En cumplimiento de los objetivos i y ii, en los capítulos I y II se estudiaron los elementos teóricos y conceptuales que sustentan el concepto de GA. Además, se procuró comprender la relación entre los modelos de gobernanza tradicional (burocrática) y gerencialista (NGP) con los más recientes planteamientos de la nueva gobernanza abierta y participativa, que propugnan la aplicación del concepto de GA como una forma de evolución de la gestión de lo público.

El objetivo iii se alcanzó con el Capítulo IV, al examinar las tendencias globales y el papel de los actores internacionales clave. Se identificó un conjunto de gobiernos promotores, organizaciones no gubernamentales (ONG), organismos y agencias de multilaterales de desarrollo (OMD) y centros de estudio y pensamiento, que actualmente conforman una red o ecosistema que, en el ámbito global, impulsa al GA como el paradigma emergente para el ejercicio del buen gobierno.

Cuadro 12. *Resumen del problema, objetivos y conjeturas planteadas*

<p>PROBLEMA: Desfase entre las intenciones y los resultados del proceso seguido por la forma de implementación del GA en el país.</p> <p>Ese desfase podría traer consecuencias no previstas, como poca credibilidad y legitimidad social acerca del GA, que podría ahondar el descontento de la ciudadanía con respecto a la efectividad de la gestión de lo público y la pérdida de legitimidad de la población hacia la forma democrática de gobierno</p>
<p>OBJETIVO GENERAL: Analizar el proceso de incorporación del Gobierno Abierto en Costa Rica y su incidencia en la gestión pública costarricense.</p>
<p>OBJETIVOS ESPECÍFICOS</p>
<p>i. Sistematizar los elementos teóricos y conceptuales que sustentan el GA en el marco de la relación Estado, gobierno y la sociedad civil, con la finalidad de que se comprendan las características del fenómeno y su desarrollo.</p>
<p>ii. Comprender la relación conceptual y empírica que tienen los principios y prácticas de GA en la gestión de lo público, en contraste con los del modelo predominante jerárquico-burocrático y con los aportes de la Nueva Gestión Pública (NGP), para el fortalecimiento de la efectividad y legitimidad social de la forma democrática de gobierno.</p>
<p>iii. Analizar la dinámica de la agenda política que ha definido el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica y la trayectoria seguida, identificando las tendencias internacionales y locales, el papel de los actores externos e internos, los enfoques seguidos, las estrategias y los planes de acción-país en el cumplimiento de los compromisos con la OCDE y la OGP.</p>
<p>iv. Explicar las estrategias y los planes de acción del Gobierno Abierto y su implementación y la forma en que han incidido en la gestión de lo público, en cuanto a las estructuras culturales, funcionales y organizativas de las instituciones públicas y las maneras de interactuar con la sociedad.</p>
<p>CONJETURAS PLANTEADAS</p>
<p>i. La adopción del GA en Costa Rica es un caso de isomorfismo institucional.</p>
<p>ii. De las evaluaciones hechas a los planes de acción de GA en Costa Rica, no se deduce que esté incidiendo en un cambio sustancial en el modelo organizacional, funcional y cultural de la gestión pública.</p>
<p>iii. La efectividad del GA para incidir en un cambio sustancial en la forma de gestionar lo público, está limitada por la poca factibilidad de reforma del paradigma burocrático predominante y la escasa disposición de la ciudadanía a participar activamente en los asuntos de gobierno. Lo cual pone en duda la posibilidad de que el GA pueda forjar una nueva forma posburocrática de gestionar lo público.</p>
<p>iv. Si se parte de una clara comprensión conceptual y empírica del fenómeno, es posible la formulación de estrategias y planes nacionales de GA adecuados al contexto nacional, que contribuyan con la evolución de la gestión de lo público en Costa Rica hacia una forma de gobernanza más efectiva y democrática.</p>

Fuente: elaboración propia.

En los capítulos IV y V se describe el proceso de adopción y desarrollo del GA en Costa Rica, a partir de los precedentes nacionales, jurídicos e institucionales, que guardan relación con los principios que actualmente configuran el concepto de GA, así como, el avance del país en materia digital, todo lo cual constituyen una base que propicia la adopción del GA en el ámbito costarricense.

En relación con el objetivo iv, en el capítulo V se analizaron las agendas políticas y de los actores nacionales que favorecieron la incorporación del GA y se revisaron las estrategias y los planes nacionales de acción para el GA, en el cumplimiento de los compromisos con la OGP y la OCDE. El escrutinio sobre los avances de la implementación de esos planes y el análisis de la forma en la que inciden la gestión de lo público, en cuanto a las estructuras culturales, funcionales y organizativas de las instituciones públicas y las maneras de interactuar con la sociedad, se colige al cotejar la revisión documental con la opinión personal de los actores clave entrevistados. Estas consideraciones nutren los principales hallazgos de la investigación que se presentan adelante.

Reviste especial importancia señalar las diferentes dimensiones en las que se puede analizar el paradigma del GA, el cual tiene un carácter eminentemente normativo, por lo que, desde la corriente teórica normativa y de la filosofía política-administrativa se refiere al estudio del GA desde una perspectiva general y ética acerca del ejercicio legítimo del poder que promueve un nuevo modelo de relación entre el gobierno, la administración y la sociedad.

También se puede analizar desde la perspectiva de una política pública que, en su etapa de formulación, el país ha venido promoviendo mediante decretos y directrices ejecutivas de transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas, con el acuerdo firmado en el 2015 y su ratificado en el 2017, entre los poderes públicos (Legislativo, Judicial, Ejecutivo, el TSE y algunas municipalidades)⁴⁴ para ampliar el alcance del concepto

⁴⁴ Cabe recordar que, según lo expuesto en apartados anteriores de ésta investigación, se utiliza el concepto amplio de Gobierno, que según el art. 9 Constitución Política incluye a los poderes públicos: Legislativo, Judicial, Ejecutivo, y al TSE, además considera a los gobiernos locales. La gestión pública se refiere a la acción administrativa que se realiza en estos órganos, y lo público se refiere a la confluencia de acciones de ese aparato, con la sociedad civil y las empresas, para generar valor público.

hacia al de Estado Abierto (EA)⁴⁵ e incorporarlo en los planes nacionales, así como, mediante la definición de políticas de Parlamento Abierto y de Justicia Abierta. Bajo esa perspectiva, también se puede analizar el GA como un conjunto de prácticas específicas del Gobierno y sus organismos y su relación con la sociedad civil, en cuanto a la toma de decisiones y la puesta en práctica de acciones concretas que se llevan a cabo en el contexto nacional, como parte de la etapa de implementación de la política pública.

En esta investigación se analizó la dimensión empírica del paradigma del GA, relacionada con la puesta en práctica de los conceptos y principios normativos que lo caracterizan, examinando el proceso de institucionalidad que se lleva a cabo en el país, mediante la formulación de los planes nacionales y la implementación de los compromisos establecidos en ellos. Al respecto, se enlistan los principales hallazgos

Principales hallazgos

Los principales hallazgos de la investigación, elaborados a partir del trabajo de campo, se pueden resumir de la siguiente manera:

- i. Se realizaron avances en el proceso general de institucionalización del GA, especialmente en cuanto al marco normativo y habilitante del paradigma: la consolidación por decreto de la CNGA, la emisión de dos decretos ejecutivos sobre apertura acceso a la información pública y de rendición de cuentas, la firma de un convenio entre los poderes públicos (Legislativo, Judicial y del TSE y 17 municipalidades), para avanzar hacia un Estado Abierto (EA).
- ii. En cuanto a la formulación tres planes de acción planes de GA realizados en el período del 2013 al 2019, se evidenció en los compromisos establecidos, fragmentación de temas, desarticulación entre sus objetivos y discontinuidad en su implementación. También, entre las tres administraciones gubernamentales se observaron diferencias de enfoques estratégicos del paradigma de GA: en la

⁴⁵ Si bien, a partir de la firma de los acuerdos mencionados, se podría seguir utilizando el término de Estado Abierto (EA) en lugar de GA, en este documento se continúa utilizando el término de GA para identificar este paradigma.

Administración Chinchilla Miranda un enfoque centrado en el concepto de Gobierno digital, en la administración Solís Rivera, un enfoque orientado hacia la gobernabilidad social, y en la Administración Alvarado Quesada un enfoque dirigido hacia la comunicación estatal.

- iii. La transición entre las administraciones gubernamentales incide en la sostenibilidad de los planes y acciones de GA, sin embargo, ante los cambios de gobierno, la sostenibilidad del proceso está altamente influenciada por el empuje del ecosistema local de actores sociales y el apoyo del ecosistema internacional de GA.
- iv. Los compromisos establecidos en los tres planes de acción analizados, que lograron avances significativos en su implementación, están asociados con la responsabilidad del centro de Gobierno, más que con la acción de las organizaciones que conforman el aparato público.
- v. Los compromisos que se concretaron en las entidades públicas, se implementaron con poco involucramiento efectivo de la sociedad civil. La participación de la ciudadanía está condicionada por la disponibilidad y concepción de apertura de los funcionarios públicos a cargo.
- vi. La CNGA no cuenta con medios logísticos para su funcionamiento está supeditado a las condiciones que otorguen las autoridades gubernamentales de turno.
- vii. Los actores clave entrevistados coinciden que hay desconocimiento en la población, los jefes y funcionarios públicos sobre el concepto, alcances y estrategias de GA.
- viii. No se evidenció un impacto significativo aún en la dinámica de gestión de las entidades que conforman el aparato estatal, aspecto sobre el cual, coinciden los actores entrevistados. Más allá del discurso, no se observó claridad en el liderazgo político sobre la forma en que el GA genera un cambio en la dinámica de gestión del aparato administrativo estatal y el involucramiento activo de la sociedad civil.
- ix. En los tres planes de acción elaborados, así como en el proceso del cuarto plan, no se observó un compromiso relacionado con la conceptualización operativa de los principios de GA, ni se observó un abordaje metodológico a seguir que oriente y facilite su implementación en la gestión del aparato administrativo estatal.

En cuanto a las conjeturas planteadas al inicio del trabajo investigativo, que en conjunto ayudan a explicar los hallazgos antes mencionados y podrían facilitar la formulación de hipótesis en futuras investigaciones sobre el tema, se exponen las siguientes consideraciones:

i. La adopción del GA en Costa Rica obedece a un caso de isomorfismo institucional

La primera conjetura propuesta en esta investigación se refiere a la explicación que aporta el enfoque teórico del neoinstitucionalismo, acerca del cambio en los procesos de institucionalización, entendido como las dinámicas a través de las cuales una determinada estructura, creencia o actividad se inserta en un marco institucional (Ramió, 2001, p.15). Específicamente, cuando se intentan implementar estrategias modernizadoras de la Administración pública, provenientes de países que cuentan con un diseño institucional particular, como es el caso de América Latina en relación con países bajo un paradigma del modelo anglosajón.

Cabe recordar que los procesos de isomorfismo institucional se refieren a la tendencia de adoptar fórmulas institucionales aceptadas y consolidadas en un entorno de referencia (Ramió, 2001, p.14). Al respecto, Dolowitz et al (2000) se refieren a los procesos involucrados en la transferencia de políticas en los cuales, los arreglos administrativos, instituciones e ideas en un contexto político se utilizan en el desarrollo de políticas, instituciones e ideas en otro contexto político, bajo el supuesto subyacente de que lo que ha tenido éxito en un país tendrán éxito en otro.

Esa tendencia es impulsada por las fuerzas de la globalización económica, los avances tecnológicos en telecomunicaciones y, tanto Dolowitz et al (2000) como DiMaggio y Powell, (1991) coinciden en que la acción de los organismos internacionales ejerce presión directa para que se realicen esas transferencias. Estos últimos autores señalan que los procesos de isomorfismo institucional pueden darse por presiones formales e informales (Isomorfismo coercitivo) provenientes de tales actores externos con respecto a determinadas “soluciones” institucionales - estructuras y las pautas de funcionamiento- con el fin de mejorar la eficacia

y la eficiencia de las administraciones públicas en los países América Latina. También, como resultado de procesos de imitación de referentes que se consideran ejemplos a seguir (Isomorfismo mimético), sobre todo, en entornos latinoamericanos caracterizados por cierta ambigüedad en los objetivos y poca claridad en los resultados, que tienden a configurarse institucionalmente a partir de un modelo que se considera más legitimado o exitoso.

Para Dolowitz et al (2000), el resultado de la transferencia entre diferentes entornos, está determinado por el mismo proceso de transferencia, ya que se puede realizar de manera incompleta al no contarse con información suficiente relacionada con elementos significativos del entorno originario, o efectuarse de manera inadecuada porque no se prestó suficiente atención a las diferencias entre los contextos económicos, sociales, políticos e ideológicos. Ramió (2001, p. 14-15) se refiere a la incapacidad de incorporar los “matices ocultos” relacionados con valores y pautas de actuación que son claves del éxito en los países de origen, por lo que en el proceso de adopción pierden efectividad o generan efectos no deseados.

Bajo esa perspectiva de análisis, la adopción del GA surgió de la invitación al país para formar parte de la OGP, durante la participación de la presidenta Laura Chinchilla Miranda en la LXVI de la Asamblea General de la ONU, en cuyo marco se reunió el 24 de setiembre 2011 (tres días después del lanzamiento oficial de la OGP) con la entonces Secretaria de Estado de EE.UU. Hillary Clinton, para tratar temas en materia de seguridad en la región, relacionados con la situación de la invasión a isla Calero por parte de Nicaragua. En ese espacio, la Secretaria de Estado Clinton invitó al país a formar parte de la OGP, iniciativa promovida un año atrás por el presidente Barack Obama como un reto y una invitación a los países representados en la LXV Asamblea General de la ONU. La iniciativa de GA y la conformación de la OGP fueron elementos importantes de la agenda norteamericana de política exterior y propició la configuración de un ecosistema de actores globales que lo impulsa como una tendencia mundial para el buen gobierno democrático.

La incorporación de Costa Rica a la OGP se presentó como una oportunidad política para demostrar que es una nación que procura consolidar una serie de ideales en boga en el ámbito internacional, con los que se identifica y sobre los cuales ha llevado a cabo esfuerzos significativos, en procura de mejorar la calidad de su democracia, el Estado de derecho y la

institucionalidad pública. Convirtiéndose en una circunstancia propicia para resaltar la imagen del país en el concierto de las naciones y afianzar alianzas globales, en una coyuntura de inseguridad nacional.

La presidenta Chinchilla Miranda resolvió el 10 de enero 2012, solicitar la adhesión formal a la OGP suscribiendo para ello la Declaración de Gobierno Abierto. Por lo tanto, fue una decisión realizada en el más alto nivel del gubernamental, por la presidenta y la cancillería, sin la participación de otros organismos de Gobierno.

Si bien, al momento de su adopción la iniciativa contó con la voluntad política de la presidenta, y en el país se venían desarrollando esfuerzos en temas específicos relacionados con los principios componentes del concepto de GA, según las entrevistas realizadas a los actores directamente encargados de la implementación del proceso de desarrollo del GA, en el país no se tenía una clara comprensión conceptual y metodológica acerca del tema, ni de sus alcances e implicaciones prácticas en la institucionalidad pública. Más bien, el proceso de aprendizaje al respecto, se realizó posteriormente a lo largo de la formulación del primer plan nacional de acción exigido por la OGP. Para ello, el país recibió la guía y el apoyo de la OGP y del ecosistema global de GA, articulado con el ecosistema local de actores de la sociedad civil. Esta influencia se reforzó al enlazarse con la agenda del proceso de adhesión a la OCDE, todo lo cual ejerce presión al Gobierno para cumplir con lo pactado.

Tal como se describió en el capítulo III, la adopción del GA y el consiguiente compromiso con la OGP fue propiciado en el marco de las tendencias mundiales en boga, la influencia del Gobierno de los EE.UU., y de los organismos que actualmente conforman un ecosistema internacional que impulsa al GA como la forma idónea de buen gobierno. Fue una decisión política de la presidenta Chinchilla Miranda, con la recomendación de la cancillería, donde, aparentemente, se combinaron los elementos coercitivos y miméticos, para tomar esa decisión.

Cabe resaltar que, tal decisión no contó con la participación de otros actores gubernamentales, ni fue resultado de una demanda social o de un proceso socio-político que involucrara la participación de actores del ámbito político, económico y de la sociedad civil, o resultado de un debate social sobre las perspectivas del modelo de Estado y sociedad que se pretenden.

Tampoco, se evidencia que en la toma de la decisión presidencial, ni en la elaboración del primer plan nacional de acción, se contó con la suficiente información para valorar los alcances e implicaciones que la iniciativa de GA conlleva en el cambio de la institucionalidad que rige la gestión pública costarricense, ni con respecto a aquellos “aspectos ocultos y más finos” (Ramió, 2001, p. 15) que sustentan la implementación de los principios de GA en los países de referencia, de manera que se diseñara estrategias y metodologías adecuadas al contexto costarricense.

La respuesta de las organizaciones del sector público costarricense al isomorfismo institucional, en particular aquellas que han tenido la responsabilidad de implementar algunos de los compromisos establecidos en los tres planes de acción para el GA, ha sido la de asumir en apariencia la incorporación del nuevo diseño institucional, generando y denominando ciertas prácticas de acuerdo con la nomenclatura solicitada, lo cual contrasta las dinámicas de funcionamiento basadas en el diseño tradicional, es decir, “un cambio que no cambia el funcionamiento real de la organización” (Ramió (2001, p.15).

A este tipo de comportamiento organizacional, Ramió (2001) lo explica como el efecto de *decoupling* es decir, cuando entran en conflicto el nuevo y el antiguo diseño institucional por la existencia de diversos marcos institucionales con pautas que no se ajustan entre sí, como es el caso que se suscita entre el emergente modelo de gobernanza abierta y relacional que la iniciativa de GA propicia, y el tradicional modelo de gobernanza jerárquico-burocrático.

Lo anterior provoca que sean los agentes o actores de la burocracia organizacional, los que “interpreten” la forma en que se acoplan ambos diseños, favoreciendo la existencia de un modelo mixto entre el nuevo diseño institucional y el antiguo que trae consigo varios efectos, tales como mayores complejidades organizativas, o la creencia de que se avanza hacia el cambio del funcionamiento real de la organización, cuando esto no es tan cierto.

ii. Del seguimiento a los compromisos⁴⁶ establecidos en planes de acción de GA en

⁴⁶ La redacción de esta suposición se ajustó en virtud de que lo que realmente se realiza en la investigación es el seguimiento a los compromisos establecidos en los planes nacionales de acción para el GA, más que una evaluación de los planes.

Costa Rica, no se deduce que esté incidiendo en un cambio sustancial en el modelo organizacional, funcional y cultural de la gestión pública

Con la firma de la carta de intenciones para la adhesión a la OGP, el país se obligó a la formulación de planes bianuales en los que establecen compromisos concretos, para poner en práctica los principios componentes del GA en la gestión del aparato estatal: “Una vez que el plan de acción ha sido enviado, comienza el verdadero trabajo: Implementación” (<https://www.opengovpartnership.org/es/process/action-plan-cycle/>).

De la lectura de los discursos presidenciales de los presidentes Chinchilla Miranda, Solís Rivera y Alvarado Quesada, así como de la redacción de los respectivos planes nacionales de desarrollo elaborados en esas administraciones, se puede considerar que se formula al GA como una política pública⁴⁷ sustentada en conceptos globales, promovida por un ecosistema de actores internacionales mediante acciones de apoyo al país. La cual, se adopta, según la teoría normativa, como una filosofía política-administrativa que guíe las decisiones y el accionar gubernamental y, además, desde una dimensión empírica, como el medio efectivo que se debe poner en práctica para lograr la modernización del Estado, el ejercicio de Gobierno y de sus organismos. Esto requiere la formulación de conceptos ajustados a las características del contexto nacional, la definición de normas, la participación de actores, la designación de los recursos y la definición de prácticas específicas para su implementación.

En ese sentido, el seguimiento realizado a la implementación de los compromisos formulados en los tres planes nacionales de acción para el GA (2013-14, 2015-17, 2017-19) se evidencia que, en los 7 años transcurridos desde la incorporación a la OGP, el GA se ha desarrollado más como una filosofía de gestión gubernamental, que un medio para implementar un cambio sustancial en la dinámica organizacional, funcional y cultural de la Administración pública. En ninguno de los 53 compromisos formulados en los tres planes nacionales de acción para el GA, se plantean propuestas claramente formuladas hacia una transformación en el modelo de gobernanza de la gestión pública, ni las acciones específicas realizadas evidencian un esfuerzo consistente de cambio significativo en los procesos de

⁴⁷ La consideración de si el GA es una política pública como tal, puede ser objeto de otro proyecto de investigación.

gestión, en la cultura organizacional de las instituciones públicas y la incorporación de la sociedad civil en los procesos decisorios.

No se pretende obviar que, desde un enfoque normativo, los planes de acción han propiciado un marco habilitante, tanto jurídico como de órganos institucionales, en materia de apertura y participación ciudadana, así como la mejora en las plataformas tecnológicas para el acceso a la información pública, la transparencia y la apertura de datos. Que, además, se han realizado acciones en pro de la defensa de los derechos humanos, la inclusión social y algunas específicas con grupos vulnerables que redundan en la apertura de la institucionalidad pública. También, que se han mejorado temas puntuales de gestión, siendo la acción más significativa los esfuerzos por la implementación del SICOP en todo el sector público y la aplicación del ITSP para la difusión de información pública mediante los sitios Web, proyectos que iniciaron desde la estrategia de Gobierno Digital. Asimismo, se puede resaltar el acuerdo entre los poderes públicos para avanzar hacia un Estado Abierto.

Sin embargo, con una aproximación explicativa que concuerda con la opinión de los actores clave consultados específicamente al respecto, en cuanto a la dimensión empírica del GA más allá de su carácter normativo, se considera que los pocos compromisos establecidos en los tres planes de acción que han tenido algún nivel de avance en su implementación en las instancias públicas, no muestran una incidencia que transforme el funcionamiento y cultura de las estructuras que conforman el aparato estatal. De manera tal que, en el mejor de los casos, las instancias que han logrado cumplir con los compromisos asignados, los han llevado a cabo como un elemento adicional o lateral a su agenda institucional ordinaria, y no como una práctica común que constituya un cambio en el modelo de gestionar de lo público. Este aspecto empírico puede ser valorado mediante investigaciones futuras.

iii. La efectividad del GA para incidir en un cambio sustancial en la forma de gestionar lo público, está limitada por la poca factibilidad de reforma del paradigma burocrático predominante y la escasa disposición de la ciudadanía a participar activamente en los asuntos de gobierno. Lo cual pone en duda la posibilidad de que

el GA pueda forjar una nueva forma pos-burocrática de gestionar lo público.

Esta conjetura pretende explicar la efectividad en la implementación de los compromisos establecidos en los planes de GA en el país, para lograr un cambio en la forma de gestionar lo público, a partir de dos aproximaciones explicativas. Una relacionada con la dificultad para transformar el paradigma de gobernanza tradicional predominante, y la otra, sobre la cultura participativa de la ciudadanía costarricense. Ambas aproximaciones explicativas se realizan a partir de fuentes documentales consultadas y de considerar las opiniones de los actores entrevistados específicamente sobre este punto. Sin embargo, ambos aspectos pueden considerarse también líneas de investigación futuras.

En cuanto a la primera argumentación, se parte del análisis conceptual elaborado en el capítulo II, que enfoca al GA como una nueva forma de gobernanza pública, entendida como el patrón o la manera en que se gobierna e implica un arreglo en la relación Estado-sociedad en cuanto al ejercicio del poder. El GA establece nueva forma de relación ciudadanía-Gobierno, alude a la idea de horizontalidad y de relaciones de cooperación y mecanismos de control entre el Sector Público, el Privado y el Tercer Sector de las organizaciones (Méndez, 2016), y en todos los niveles territoriales. Los principios democráticos del GA constituyen a la ciudadanía en un actor político que, mediante medios legítimos influye en la administración pública para mayor control y eficiencia.

Lo anterior supone la superación de la dicotomía del dualismo entre Estado y sociedad (Canales, 2014), y de la separación el ámbito político del administrativo (Wilson, 1898, p. 285) los cuales son principios fundamentales del modelo tradicional de gobernanza pública jerárquico-burocrático que remiten a la estructuración jerárquica y a las relaciones de verticalidad en una comunidad política. A este modelo tradicional de gobernanza pública le resulta extraña la relación abierta con la ciudadanía, porque no está pensado en función de las personas, sino para cumplir con los requerimientos jerárquicos y legales. Asimismo, para quienes gobiernan, la información representa un instrumento fundamental para el ejercicio del poder conferido y no la comparten fácilmente y, además, la transparencia, la rendición de cuentas y la interrelación directa con la ciudadanía significa exponerse en el ámbito socio-político. Cabe señalar que, en la década de 1990, se incorporaron a la gobernanza tradicional, conceptos y herramientas de la NGP, provenientes del ámbito de gestión privada, por lo cual,

en la actualidad, prevalece un patrón de gobernanza mixto, que subraya el dualismo Estado-sociedad.

La implementación de los principios de GA requiere de un esquema organizacional de la administración pública, orientado en lograr una mayor integración entre la ciudadanía y el Gobierno (en la acepción más amplia), en cuanto a los procesos políticos de toma de decisiones y el involucramiento en la prestación de servicios públicos. El GA plantea una concepción del ejercicio del poder menos vertical y más horizontal. Por lo tanto, es un paradigma diferente de gobernanza pública más democrática, que considera a la ciudadanía como ostentadores de plenos derechos sobre la gestión pública y no solo como administrados o clientes.

En ese sentido, los supuestos normativos antes expuestos se contrastan con la evidencia empírica al revisar los compromisos establecidos en los tres planes de GA, en los cuales no se muestra que se hayan establecido estrategias para conducir un cambio sustancial en la forma de gestionar lo público bajo la concepción de gobernanza más democrática, sino que, en opinión de los actores clave entrevistados que el autor comparte, subyace la idea de que las acciones formuladas están orientadas en procurar una mejora incremental de la forma de gobernanza tradicional.

Una de las razones de ello, esbozada en la conjetura planteada, se refiere a la reconocida resistencia al cambio en el aparato burocrático del modelo tradicional de gobernanza pública. Al respecto, el modelo de gobernanza pública costarricense fue diseñado para una sociedad y un tipo de Estado, cuyo aparato institucional obedece a un diseño de los años cincuenta, altamente burocratizado y con un gran nivel de entropía que se resiste a transformarse (Núñez, 2018). El estudio de Alpízar (2013) se refiere a la resistencia al cambio del modelo tradicional de gobernanza pública, reseñando más de 25 esfuerzos nacionales para reformar la gestión estatal, realizados desde 1990 al 2013 con muy pocos logros, sin contar las dos comisiones establecidas en la Administración Alvarado Quesada, para la reforma del Estado y de la Administración Pública, las cuales tampoco lograron avanzar satisfactoriamente. (Núñez, 2018)

El neoinstitucionalismo histórico plantea que el Estado no es monolítico y homogéneo, sino que está constituido por una compleja red de grupos de interés y

organizaciones, con diferentes capacidades para influenciar la toma de decisiones para sus propios fines, muchas veces contradictorios, donde los funcionarios públicos también son actores políticos y actúan en función de sus propios intereses y tienen mucha fuerza en la determinación de las políticas públicas y en el cambio institucional. Entonces, el cambio es posible realizarlo o no, a partir de la aceptación de ciertas ideas, de acuerdo con la valoración de los actores involucrados sobre los resultados de las etapas anteriores (*path dependence*) y del costo percibido de alterar los arreglos institucionales actuales, para los intereses de esos grupos. Por lo anterior, según Ramió (2001, p. 16) el nivel político no puede cambiar libremente el modelo de gestión, sino que debe ser negociado con los distintos colectivos y es posible de manera incremental a partir de opciones “blandas”.

Con base en los elementos teóricos anteriores y en el análisis realizado al proceso de desarrollo del GA seguido en el país, a criterio del investigador no se evidencia una esquematización del discurso normativo de los principios de apertura, participación y colaboración, para que, en general, sea comprendido y asimilado en la cultura de los operadores de la burocracia estatal, con la finalidad de lograr la materialización empírica de esos principios en los procesos de gestión. Los operadores de la burocracia requieren conocer y compartir los fundamentos, los alcances, los mecanismos viables y confiables a seguir, de modo que les genere la credibilidad necesaria para respaldar el cambio en el patrón de gobernanza. Inclusive, en aquellas instancias públicas que han tenido la responsabilidad de implementar acciones concretas establecidas en los compromisos de los tres planes de acción, la asimilación de la experiencia se ha circunscrito a algunos pocos operadores y no se ha extendido al resto de los miembros y prácticas de la organización.

Otra de las razones planteadas en la conjetura se refiere a que, la posibilidad de implementar el GA como una nueva forma de gobernanza pública, se enfrenta a las limitaciones relacionadas con la poca disposición de la ciudadanía de participar activamente en los asuntos de gobierno, lo cual es un elemento fundamental (además es requerido por la OGP), para poner en práctica los principios componentes de GA de participación y de colaboración.

En el capítulo IV, sección 4.7, se expusieron varios estudios sobre la cultura política de los costarricenses, los cuales se refieren a lo poco proclive a involucrarse activamente en

los asuntos gubernamentales, debido fundamentalmente a que ha sido moldeada por un patrón político centralista (ENDS, 2006) en el cual, la intervención de las personas y las organizaciones se enmarca en un modelo diseñado desde arriba, que generó un tejido social relativamente satisfecho con esa dinámica y con un estilo de participación social vertical, desarrollista, clientelista y altamente legalista (Torres et al., 2006, p.13), donde la democracia representativa se ve lejana y no se evidencia interés en la democracia participativa (ENDHS, 2006, p.44-45).

Al respecto, si bien la aproximación explicativa de la conjetura inicial, concuerda con la opinión de los actores clave entrevistados en que ha habido un desinterés en la población en participar activamente en los asuntos de Gobierno, así como un desconocimiento generalizado en la población con respecto al concepto y alcances del GA, sin embargo, uno de los hallazgos de la investigación se refiere al papel fundamental que ha tenido el ecosistema local de actores y organizaciones de la sociedad civil, en cuanto a la continuidad, sostenibilidad y consistencia del proceso de incorporación y desarrollo del paradigma de GA en el país. Esto lleva a reconsiderar este argumento inicial en la conjetura planteada

El análisis del proceso de desarrollo del GA, muestra que se ha avanzado paulatinamente en cuanto al involucramiento de actores de la sociedad civil en diversos ámbitos y espacios concebidos en este proceso, generándose además la conciencia de que esa participación es un derecho que se debe exigir, lo cual se ha convertido en un factor importante para incitar la continuidad del proceso ante el cambio electoral de las autoridades gubernamentales.

El proceso de adopción y desarrollo del GA propició un espacio a diversas y heterogéneas organizaciones y colectivos existentes, para influir en la agenda de GA a partir de sus propias agendas previas. Entonces, esta nueva agenda presentó como la oportunidad para lograr la articulación de las agendas particulares de esos grupos, lo que, a su vez, las reforzó y potenció. Al mismo tiempo, propició la formación de nuevas agrupaciones de la sociedad civil que se han agregado, más enfocadas en los principios componentes del GA.

A lo largo del proceso se han evidenciado dos perspectivas sobre la participación de la ciudadanía. Por un lado, una participación más formal, a través de mecanismos y de organizaciones sociales más estructuradas, con personería jurídica y con trayectoria

reconocida en relación con alguno de los principios componentes del GA y, por otro lado, una participación más horizontal, menos estructurada o más amplia y abierta, incluso de participación individual, fomentada por los grupos emergentes, tales como el colectivo Territorios Seguros⁴⁸ que aboga por una democracia más directa. La primera perspectiva, se ha utilizado para los espacios formales de participación como es el caso de la conformación de la CNGA y la CNDA, mientras que la segunda se ha fomentado más recientemente para la etapa de formulación de los compromisos de los planes de acción.

En ese sentido, se observa que la participación efectiva de la ciudadanía en el proceso de desarrollo del GA evoluciona paulatinamente. Por ejemplo, en el primer plan se realizó solamente un proceso de consultas a grupos seleccionados de la sociedad para validar el plan, luego de su elaboración a partir de la estrategia de Gobierno digital. En el segundo plan, se consideraron las agendas propias del Gobierno central (Poder Ejecutivo) y de los grupos representados en la CNGA. En el tercer plan se adoptó un mecanismo más elaborado para la participación amplia de la ciudadanía y las ONG, en el marco de los objetivos de la agenda 2030 y de los otros poderes de la República. En la formulación del cuarto plan se progresó hacia una metodología más estructurada, donde el proceso participativo de la ciudadanía tanto individual como en colectivos organizados, es dirigido por un conglomerado de organizaciones sociales, con el apoyo financiero de la OGP y el BM, bajo un concepto de EA.

La participación de la ciudadanía a través de las organizaciones sociales involucradas en los procesos y actividades de GA, no ha estado exenta de fluctuaciones, asimetrías y desencuentros, tanto con las autoridades de Gobierno, como entre las mismas organizaciones de la sociedad civil, lo cual limita la posibilidad de estructurar coaliciones articuladas través de una agenda común de base amplia, que refleje una visión compartida en torno al GA.

⁴⁸ Territorios Seguros es un colectivo que originalmente se organizó en el cantón de Pocosí, como respuesta a la problemática de la inseguridad ciudadana y la violencia en el cantón, para lo cual desarrolló un método amplio de participación ciudadana basado en la rendición de cuentas de las instancias públicas relacionadas con la problemática en la zona y fundamentado en la modificación al Artículo 9 de la Constitución Política, del 2003, que dejó en claro que el gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable; es decir se le dio a la ciudadanía facultades para participar en la toma de decisiones, y fiscalizar la función de los gobernantes y funcionarios públicos. Paulatinamente, el colectivo y el método se han extendido a más de 40 comunidades del país (Campos, 2018).

También está condicionada por la dedicación de sus miembros y los recursos materiales e inmateriales⁴⁹ que posean, lo cual hace que sus esfuerzos sean fraccionados, parciales y tiendan a saturarse.

A pesar de ello, y de que constituyen una minoría numérica en la sociedad, los actores que participan en el desarrollo del GA, conforman un ecosistema local que crece incrementalmente y que ha desempeñado un papel fundamental en la continuidad y sostenibilidad del proceso, sobre todo, ante los cambios de administración gubernamental. Así como, en el estudio y difusión del concepto hacia la sociedad costarricense, lo cual, es una tarea que ha sido insuficiente abordada en los planes de acción.

iv. Si se parte de una clara comprensión conceptual y empírica del fenómeno, es posible la formulación de estrategias y planes nacionales de GA adecuados al contexto nacional, que contribuyan con la evolución de la gestión de lo público en Costa Rica, hacia una forma de gobernanza más efectiva y democrática.

Esta conjetura parte de que el GA es un constructo aún en proceso de elaboración (Ramírez, 2015) por lo cual es necesario la mejor comprensión de las características del concepto, para definir estrategias y planes que procuren la efectividad de su implementación.

Aunque los avances o limitaciones en el proceso de implementación del GA en el país se pueden atribuir a aspectos políticos y operativos, que también son aristas a tratar en futuras investigaciones, al analizar en el capítulo V el proceso de desarrollo de los tres primeros planes nacionales de acción para el GA y la formulación del cuarto plan, y cotejarlos con los contenidos teóricos y conceptuales expuestos en el capítulo II, se observa que hay aspectos que requieren mayor discernimiento conceptual y empírico que inciden en la orientación de estos planes de acción, tanto en su etapa de formulación como en la de implementación.

Un aspecto observado es que aún permanece la confusión entre Gobierno Digital y GA entre diversos actores políticos, jefes y funcionarios públicos, así como, de manera

⁴⁹. Tales como: acceso a la autoridad formal que toma las decisiones políticas, posicionamiento en la opinión pública, manejo especializado de la información del problema, capacidad de movilización, habilidad del liderazgo (Sabatier y Weible, 2010).

general en la población. Otro de los aspectos observados es la preponderancia de la dimensión de transparencia, la cual a veces se asume como sinónimo del GA, en detrimento de los principios de participación y colaboración ciudadana. Tampoco se observa claridad con respecto al tema de rendición de cuentas, al considerarlo como un resultado automático de la transparencia.

A lo largo del proceso se observa la pérdida de consistencia sobre la conceptualización del GA, en el sentido de que éste se puede concebir solamente cuando se logra que los principios de transparencia, participación y colaboración se implementen de manera integrada, constituyéndose en una nueva forma de gobernanza pública. No se observa en la forma actual de implementar los principios componentes del GA, que obedece a un esquema lógico diseñado para articular sistémicamente las acciones que se formulan en esos tres componentes, de modo que se facilite su implementación en la dinámica de las instancias de Gobierno, y evitar así que resulten en acciones dispersas y con poca integralidad.

El análisis de los compromisos elaborados en los tres planes nacionales, muestran que el mayor énfasis se centra en la dimensión de transparencia (75 % de los compromisos) acentuando elementos como la libertad de información, la difusión activa y acceso a la información pública, los datos abiertos y la usabilidad de internet y los sitios web. Un ejemplo de este tipo de compromisos lo constituye el ÍTSP implementado por DHR y el CICAP, catalogado en el informe de evaluación del MRI (2018) como de impacto transformador en cuanto al avance en la institucionalización del GA, que fundamentalmente evalúa el uso de los sitios Web para difusión activa de la información pública. Incluso, en los ámbitos gubernamentales y en la población en general, es usual observar que la transparencia se trata de manera diferenciada, a veces como sinónimo de GA y otras como un aspecto adicional. Por ejemplo, en el PNDIP 2019 se refiere a que “este Plan establece como un principio ineludible la Transparencia y el Gobierno Abierto” (PNDIP, 2019, p.30).

Esto puede explicarse por la prioridad que desde la sociedad se le ha dado a la lucha contra la corrupción, que ha sido uno de los principales temas de las últimas campañas electorales, y sobre los cuales la ciudadanía demanda mayor exigencia de responsabilidades a los políticos. Evidenciándose un avance en materia de acceso a la información como respuesta a ese flagelo, fundamentalmente a través de la jurisprudencia emanada por la Sala

Constitucional.

También, se desprende del análisis del proceso de desarrollo del GA, que se ha asumido que la transparencia produce la rendición de cuentas como una consecuencia automática. Si bien la transparencia privilegia una condición informativa, la rendición de cuentas implica la presentación de evidencias que justifican el ejercicio de la autoridad gubernamental. Por lo tanto, para que la transparencia resulte en una mayor rendición de cuentas, la información a partir de datos abiertos debe llegar al público objetivo de manera que pueda procesarla y, en consecuencia, reaccionar al respecto ante los gobernantes, quienes deben responder a esa reacción de la ciudadanía o, en caso contrario, ser sancionados de acuerdo con mecanismos institucionales establecidos al respecto. Cabe recordar la reflexión de Gascó (2014, p.15) en el sentido de que “la transparencia no aporta valor por sí misma si no se vincula con la rendición de cuentas”.

Si bien, esa lógica se observa en los contenidos del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz presidencial 073 sobre el deber de transparencia activa y pasiva y la rendición de cuentas de las instituciones públicas -compromiso establecido en el segundo plan nacional de acción- sin embargo, en las prácticas de gestión administrativa de las entidades públicas, no se observa que esa conceptualización se haya asimilado. En el estudio realizado (Guillén et al, 2018), para monitorear el cumplimiento del Decreto Ejecutivo y la directriz presidencial antes mencionadas, en el cual estudiantes de la carrera de Administración Pública de la UCR procuraron acceder a la información de 112 entidades del Poder Ejecutivo que cuentan con tres evaluaciones del ITSP, mostró que aunque se ha avanzado progresivamente en la utilización de sitios WEB para brindar información institucional, no obstante, en la praxis todavía existen fuertes barreras operativas para que la ciudadanía pueda accederla de manera directa, ágil, clara y de forma interactiva, así como, limitaciones con respecto a realizar y acceder a una rendición de cuentas efectiva. No se aprecia en la dinámica operativa de las instituciones públicas la implementación de la lógica descrita en el párrafo anterior, sino más bien, acciones puntuales en torno a ese tema.

Se desprende que el concepto de rendición de cuentas es poco comprendido por los operadores de la administración pública e inadecuadamente desarrollado en los procesos de gestión. Usualmente, la realizan desde la perspectiva de la administración y no desde los

requerimientos de la ciudadanía. Es decir, la agenda y los medios los definen los funcionarios públicos, quienes invitan a participar a la ciudadanía en los espacios establecidos, sin que se llegue a desarrollar realmente la lógica o dinámica referida por Gascó (2014). Esto implica que no se han establecido las rutas de acción en la gestión institucional, para asegurar que esa lógica realmente se lleve a cabo. Un caso interesante de rendición de cuentas desde la perspectiva de la población –el soberano- lo proporciona el antes mencionado colectivo Territorios Seguros, quienes, por ejemplo, en el Cantón de Pocosí, desde hace varios años convocan selectivamente a los directivos de las entidades públicas de la región, para que rindan cuentas de la gestión, con base en una agenda establecida por ese colectivo y en función de ello, se establece un diálogo ciudadanía-administración y se toman acuerdos, a los que se les da seguimiento conjunto.

Otro hallazgo significativo de la investigación se refiere a que, en el transcurso del proceso de GA, se observa que los principios de participación y de colaboración son los principios menos desarrollados. Ambos conceptos no cuentan aún con la suficiente caracterización y precisión operativa, que permita diferenciar sus ámbitos, alcances e implementar prácticas institucionales consistentes, por lo que se confunden entre sí y se utilizan indistintamente como si fueran sinónimos. En la literatura revisada en el capítulo II, autores como Gascó (2014, p. 15) ya habían hecho notar que, para referirse a los principios de GA, es usual limitarlos a los de transparencia y participación, donde la colaboración se considera una forma más empoderada de participación de la sociedad.

El marco conceptual elaborado en ese capítulo señala que, fundamentalmente, el principio de participación se refiere a la implicación de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas, en los procesos democráticos, y en la toma de decisiones políticas, mientras que, por colaboración, se entiende al involucramiento activo y coordinado, tanto de la ciudadanía, como de empresas y de otros entes públicos, en la cocreación -diseño, producción, provisión y evaluación- de los servicios públicos. Para que sea viable, la colaboración opera en “umbrales” o espacios de acción definidos a partir del dialogo entre actores sociales, entre sí y con las entidades gubernamentales, mediante mecanismos colaborativos formales que establecen responsabilidades, rutas de trabajo y elementos de coordinación.

La implementación de ambos principios, implica un cambio más sustancial en la

apertura de los procesos de gestión institucional y de la cultura organizacional, para propiciar el empoderamiento y la colaboración activa de la ciudadanía. Esto, a partir de saberes cívicos (Mariñez, 2016) mediante espacios y acciones de cocreación, coinnovación, control y realimentación ciudadana a las políticas y a los servicios públicos, utilizando como insumo la apertura de datos e información, la transparencia y la rendición de cuentas. Todo ello, requiere formular compromisos de más largo plazo en los planes de acción.

Finalmente, tal como lo plantea la conjetura propuesta, se requiere un enfoque o perspectiva estratégica contextualizada a la realidad nacional, tanto en la formulación como para la implementación del GA “mediante la puesta en marcha de nuevos entramados organizativos y sistemas de gestión” (Ramírez, 2013, p.202).

Sobre este aspecto, en el capítulo II se revisaron diversos abordajes teórico-conceptuales del GA que han dado lugar a dos perspectivas, que inciden de modo diferente en el alcance y orientación de las estrategias y planes nacionales de GA. Una de las perspectivas concibe al GA como una estrategia de actuación de los gobiernos. En esta estrategia, se acentúa la generación de capacidades directivas del Gobierno para conducir a la sociedad, que posibilite mayor gobernabilidad y la legitimación social, mediante la incorporación de los principios y prácticas de GA; transparencia, participación y colaboración, sustentadas en los avances en materia digital en el ámbito gubernamental y societal. Bajo este enfoque, las acciones estratégicas tienden a ser de corto o mediano plazo, concentrándose en las prácticas que conforman la dimensión de apertura; datos abiertos, acceso a la información pública y rendición de cuentas, que faciliten la participación de la ciudadanía, especialmente en espacios de discusión y formulación de políticas públicas.

La otra perspectiva, enfoca el GA como un nuevo modelo de gobernanza pública, que implica una reforma del modelo de gobernanza tradicional, es decir, un cambio más profundo y sustancial en el patrón de actuación en el conjunto de instituciones, estructuras administrativas y autoridades que ejercen las actividades estatales. Esta perspectiva conlleva una redistribución de las relaciones de poder entre la sociedad y el Estado, en el cual se gobierna *con* la sociedad. Pasando de un centro de gobierno a un sistema de gobierno. Este abordaje se enfoca en hacer efectivos, de manera integrada, los tres principios del GA en los procesos de gestión de las entidades gubernamentales, propiciando una nueva forma de

gobernanza pública posburocrática.

Al analizar los tres planes nacionales de acción para el GA, se aprecia que el acento ha estado en la primera perspectiva, al considerarlo como una estrategia de conducción gubernamental a partir de una filosofía política-administrativa.

Aunado a lo anterior, estas perspectivas están relacionadas con la acepción de Gobierno de la cual se parte. Si se considera al Gobierno de manera específica como el ámbito político del Poder Ejecutivo: Presidencia, Ministros, Presidencias Ejecutivas y cuerpo de funcionarios en puestos “políticos” o de confianza, o si se considera al Gobierno desde la acepción general, como el conjunto de instituciones, estructuras administrativas y autoridades que ejercen las diversas actividades estatales en los órganos, o comúnmente llamados, poderes del Estado (Legislativo, Judicial, Ejecutivo y el TSE, según lo establece el artículo 9 de la Constitución Política).

Inicialmente, prevaleció la perspectiva que concibe al GA como una estrategia de actuación de los gobiernos, a partir de la acepción de Gobierno como la esfera política del órgano ejecutivo. Luego, al incorporarse los órganos legislativo y judicial, quienes ya habían iniciado por separado sus propias agendas de GA, se le denominó entonces como Estado Abierto, acercándose a la acepción más general de Gobierno.

Sin embargo, en los planes de GA no queda clara la estrategia general, para implementar de manera integrada los principios componentes del GA, en las estructuras y procesos de gestión del conjunto de instituciones, estructuras administrativas y autoridades que ejercen los diversos órganos del Estado, en su acepción general.

Además, la dinámica cortoplacista bianual de los planes nacionales de acción para el GA, orientados a cumplir con los compromisos internacionales, así como, la dependencia del proceso con respecto al órgano ejecutivo de turno, limita el planteamiento de acciones de más largo plazo y de mayor complejidad, dirigidos a la formulación e implementación de una política pública y una reforma sustantiva de la gestión pública, hacia un nuevo modelo de gobernanza pública.

En conclusión, el proceso de incorporación y desarrollo del GA en la gestión pública costarricense muestra avances significativos en propiciar un marco habilitante (a pesar de la

carencia de una ley de acceso a la información pública), sin embargo, se evidencia un desfase entre las intenciones y los avances del proceso de implementación del GA, en cuanto a un cambio en la forma de gestionar lo público en las entidades estatales, que responda a las expectativas de la sociedad sobre una forma de gobernanza más democrática y, a la vez, más efectiva.

Ese desfase puede atribuirse a limitaciones en la conducción política del proceso, para lograr en su formulación como política pública, la más amplia participación y compromiso de actores institucionales y sociales en torno a esta agenda o, por otra parte, en dificultades en su etapa de implementación, para poner en práctica los principios del GA en el ámbito burocrático tradicional.

En esta investigación se plantea que ambos espacios se ven afectados por debilidades en la conceptualización y alcance de los componentes del constructo de GA, manifestadas desde el inicio mismo del proceso de incorporación de esta iniciativa, al adoptarse mediante una insuficiente transferencia de política, inducida por un ecosistema internacional, que no han logrado a lo largo del proceso, operacionalizar sus características en el contexto costarricense, para llevarlas de un nivel abstracto hacia un nivel operativo concreto, observable y medible en las prácticas de gestión pública.

Recomendaciones

Como trabajo académico explicativo sobre un fenómeno poco estudiado en el país, y en virtud de los hallazgos antes mencionados, se puede aprovechar la oportunidad para plantear algunas recomendaciones de carácter general al respecto, que pueden considerarse posibles líneas de investigación en la academia, tales como:

- i. Diferencia y complementación de los conceptos y las agendas de GA y Gobierno digital;
- ii. Relación entre la transparencia y rendición de cuentas y formas de llevarla a cabo de manera efectiva;
- iii. Contenidos y alcances de los principios de participación y colaboración;
- iv. Estrategias desarrollo del GA a partir de los diferentes abordajes o perspectivas

conceptuales, que orienten la formulación de los planes de acción;

- v. Formulación de una política pública de GA;
- vi. Estrategias de reconfiguración de la cultura política de la población, para fomentar los principios de GA;
- vii. Evaluación sistemática del avance del proceso de desarrollo del GA y de sus resultados, con el fin de realimentar la formulación de los planes nacionales de acción para el GA;
- viii. Conformación de una red de apoyo interinstitucional al proceso de GA, constituida por actores con competencias transversales o académicas, tales como: DHR, CCR, DGSC, Universidades.
- ix. Diseño de un modelo para la operacionalización integral de los principios componentes de GA en la gestión pública. A partir de que las organizaciones públicas deben fomentar el involucramiento de la ciudadanía en el ejercicio gubernamental, mediante la definición de espacios formales y funcionales de participación en los ámbitos de elaboración de políticas (policies), así como, de umbrales de colaboración entre funcionarios(as), ciudadanía y empresas, que fomenten la cocreación y coinnovación efectiva de los servicios.

Para esto, deben incorporarse y operacionalizarse los principios del GA en las funciones y procesos de gestión: prospección y planificación estratégica, seguimiento y evaluación de resultados, en el diseño de los procesos sustantivos y en los procesos de apoyo administrativo y de control, diseño de los puestos, competencias y la evaluación del desempeño; gestión de la información y del conocimiento; desarrollo de las TIC; enfoques de liderazgo y, muy especialmente, en los valores, actitudes y comportamientos que conforman la cultura organizacional pública.

Bibliografía

- Accesa. (2017). Voces de la sociedad civil costarricense. Revista Sinergias. Recuperado de:
<https://medium.com/revista-sinergias/voces-de-la-sociedad-civil-costarricense-d7a0a3ee6095>.
- Adell, J. A., Martínez, O., Palomo, M., Pradas, Y., Rodríguez, B., Pardo, D. y Temboury, M. (2001). La sociedad de la Información en España. Perspectiva 2001-2005. Madrid: Telefónica. Recuperado de:
https://telos.fundaciontelefonica.com/docs/repositorio/es_ES/informes/espana_2001/completo.pdf
- Aguilar, L. F. (2006). Gobernanza y gestión pública. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. Primera edición electrónica, 2015. Recuperado de:
<https://books.google.co.cr/>
- Aguilar, L. F. (2007). El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. n.º 39 (octubre 2007). Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0057201.pdf>
- Aguilar, L. F. (2010). Gobernanza: El nuevo proceso de gobernar. Fundación Friedrich Naumann para la Libertad. Proyecto México. Recuperado de:
http://red.sevilladolid.mx/pdf/20150713120009871783Aguilar%20Luis_Gobernar%20el%20nuevo%20preceso%20de%20gobernar.pdf
- Aguilar, L. F. (2018). La Nueva Gobernanza Pública y sus implicaciones para el análisis y la ejecución de la Política Pública. Conferencia dictada en el XX Aniversario del Doctorado en Gobierno y Política Pública. 29 de agosto 2018. Universidad de Costa Rica.
- Alfaro, R. y Gómez, S. (2014). Análisis Electoral y de Partidos Políticos en Costa Rica. Vigésimo Informe Estado de la Nación en Desarrollo Humano Sostenible Informe Final- Investigadores 24-11-2014

- Alguacil, J. (2012). Administración relacional. *Eunomia*, Revista en Cultura de la legalidad, no 2, agosto, pp. 152-160. Recuperado de: http://eunomia.tirant.com/wp-content/uploads/2012/03/Eunomia-completo-final_revisado.pdf
- Alianza para la Asamblea Abierta. (2018). Avances y pendientes en la agenda de Parlamento Abierto en Costa Rica. Reporte. Recuperado de: <http://www.asamblea.go.cr/pa/Documentos%20compartidos/Avances%20y%20Pendientes%20en%20la%20Agenda%20de%20Parlamento%20Abierto%20CR%20AA%20A.pdf>
- Araya Montezuma, A. (2018). Entrevista realizada el 28 agosto 2018. Subida al canal YouTube de la Escuela de Administración Pública en setiembre 2018.
- Araya, S. (2017). La participación ciudadana en Costa Rica: Breves apuntes. *La Prensa Libre*. Recuperado de: <https://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/103240/la-participacion-ciudadana-en-costa-rica:-breves-apuntes>
- Arenilla, S. M. (2011). Crisis y Reforma de la Administración Pública. Oleiros: Netbiblo, S. L. España. Recuperado de: <http://www.arenilla.es/pubCientificas/archivos/CRISIS%20Y%20REFORMA.%202011.pdf>
- Arias, R., Gómez, S., Rivera, T. P. y Villarreal, E. (2016). Opening Government? The Case of Costa Rica in the Open Government Partnership. Costa Rica Integra Civic Association. Global Integrity. Transparency and Accountability Initiative (T/AI). Recuperado de: <https://www.globalintegrity.org/resource/log-costarica/>
- Arroyo Chacón, J. I. (2015). Primeros frutos en la lucha contra la corrupción en Costa Rica: condenatoria en sede penal por delitos tipificados por la Ley contra la corrupción. *Revista Derecho Penal y Criminología*, Vol. 37, n.º 101, julio-diciembre de 2015. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, pp. 51-86. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.18601/01210483.v36n101.03>
- Arroyo Chacón, J. I. (2017). Innovación abierta como pilar del Gobierno Abierto. *Revista*

Enfoques, Vol. 15, N 27, 2017. Pp. 13-41. Recuperado de:
http://www.profesorajenniferarroyo.com/images/Innovaci%C3%B3n_abierta_como_pilar_del_Gobierno_Abierto.pdf

AR-TI. (s. f.). La Alianza por el Gobierno Abierto y la sociedad: civil: oportunidades, desafíos y propuestas regionales. Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y el Departamento Regional de las Américas de Transparency International. Recuperado de: <http://www.alianzaregional.net/wp-content/uploads/OGP-Propuestas-Sociedad-Civil-AR-TI.pdf>

Avendaño Arce, M. (2008b). Del espejismo de la casa de cristal a la esperanza del pragmatismo. El Financiero. 8-05-2018. Recuperado de:
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/del-espejismo-de-la-casa-de-cristal-a-la/PDSWELT23BB3PLYBQVS4ECOObU/story/>

Avendaño Arce, M. y Ávila, L. (2018). El legado de Luis Guillermo Solís: apenas vestigios del cambio prometido. El Financiero. 26-01-2018. Recuperado de:
<https://www.elfinancierocr.com/economia-y-politica/el-legado-de-luis-guillermo-solis-apenas/I6A7AHWBTJHORI62IPUTSIHJUI/story/>

Avendaño Mora, M. F. (2018). Sobre el concepto de Gobierno Abierto en el Plan Nacional de Desarrollo. 19-12-2018. Recuperado de: <https://delfino.cr/2018/12/que-hay-de-la-agenda-de-gobierno-abierto-en-plan-nacional-de-desarrollo-e-inversion-publica-del-bicentenario-2019-2022>

Avendaño Rivera, A. (2018). Comunicación personal, 31 de octubre de 2018.

Ayala, C. R. (2008). La metodología Fenomenológico-hermenéutica de M. Van Manen en el campo de la Investigación Educativa. Posibilidades y primeras experiencias. Revista de Investigaciones Educativas. 2008. Vol. 26, n.2, pp. 409-430. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/pdf/2833/283321909008.pdf>

Beetham, D. y Weir, S. (1999). Political Power and Democratic Control in Britain.

BID. (2013). Instituciones multilaterales de primera línea se unen con la Alianza para el

Gobierno Abierto. October 30, 2013. Recuperado de:
<https://www.iadb.org/es/noticias/anuncios/2013-10-30/alianza-para-el-gobierno-abierto%2C10626.html>

Bobbio, N. (1984). La teoría de las formas de gobierno en el pensamiento político. Recuperado de: https://www.academia.edu/26813507/Bobbio_Norberto_-_La_Teoria_De_Las_Formas_De_Gobierno_En_La_Historia_Del_Pensamiento_Politico.pdf

Bolaños González, J. (2007). El camino inacabado de la transparencia. Revista Contraloría General de la República.

Bolaños González, J. (2007). Comunicación personal, 03 de agosto 2018.

Bolaños González, J. (2018). Comunicación personal 3 de agosto 2018. Subida al canal YouTube de la Escuela de Administración Pública en setiembre 2018.

Boron, A. (2003). Estadolatría y teorías estadocéntricas. En: Estado, capitalismo y democracia en América Latina. Buenos Aires: CLACSO, pp. 263-289.

Bozeman, B. (1998). La Gestión Pública su situación actual. EFE. México. Recuperado de: www.inap.mx/portal/images/.../la%20gestion%20publica%20su%20situacion%20actual.

Brugué, J. y Gallego, Q. (2001). ¿Una Administración Pública Democrática? En Font, J (coord.). Ciudadanos y decisiones públicas. Ariel Ciencia Política. Barcelona, 2001. Recuperado de:
[//Bruque%20y%20GallegoUNA%20ADMINISTRACIÓN%20PÚBLICA%20DEMOCRÁTICA.pdf](#)

Bueno, G. (1991). Capítulo 1. Núcleo de la Sociedad Política. Del Primer ensayo sobre las categorías de las ciencias políticas. pp. 129- 228. Recuperado de:
www.fgbueno.es/med/dig/gb91ccp.5.pdf

Bunge, M. (1960). La ciencia. Su método y su filosofía. Recuperado de:

https://users.dcc.uchile.cl/~cguierr/cursos/INV/bunge_ciencia.pdf

Campos Portuguese, A. F. (2013). Extensión e implicaciones del instituto jurídico del referéndum - una mirada crítica a la experiencia del 07 de octubre de 2007. Tesis de grado para optar por el título de licenciado en derecho. Ciudad Universitaria Rodrigo Facio. Recuperado de: <http://ijj.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/bsk-pdf-manager/2017/06/Extensi%C3%B3n-e-Implicaciones-del-Instituto-Jur%C3%ADdico-del-Refer%C3%A9ndum.pdf>

Campos Rojas, C. (2018). Comunicación personal, 22 de agosto de 2018.

Canales Aliende, J. M. (2014). Algunas reflexiones sobre la Transparencia y el Buen Gobierno. Cap. 1, en El Buen gobierno desde una perspectiva Iberoamericana. Un especial análisis del caso ecuatoriano. Recuperado de: http://dspace.ucuenca.edu.ec/bitstream/123456789/20671/5/El_buen_gobierno.pdf

Cárdenas, C. A. (s. f). Sociedad política. Recuperado de: <http://numanterioresviei.usta.edu.co/articulos/edi2/derecho-sociedad-politica.pdf>

Castells, M. (1998). La era de la información. Madrid: Alianza Editorial.

Castro, M. y Sibaja, G. (s. f.). Participación Ciudadana en Democracia: Espacios y mecanismos, Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFDE). Recuperado de: http://www.tse.go.cr/publicaciones_editorial.htm

Cedil. (2018). Análisis de las condiciones de ingreso de Costa Rica a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). TA-01-OCDE/2018. Centro de Investigación Legislativa – CEDIL – Elaborado por Francisco Valerio Meléndez, Ana Patricia Arguedas Sánchez y Teresita Quesada Granados, colaboración de Esteban Chaverri Valverde, supervisión Isabel Zúñiga Quirós y revisión Edith Paniagua Hidalgo, funcionarios y funcionarias del CEDIL. Recuperado de: www.asamblea.go.cr/sd/Investigaciones_Realizadas/TA-01-2018.pdf

Cepal, Europeaid. (2007). Modelo multidimensional de medición del gobierno electrónico para América Latina y el Caribe. CEPAL. Colección Documentos de proyectos.

mayo de 2007. Recuperado de:

https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/3570/1/S2007079_es.pdf

Cepal. (2005). Estrategias nacionales para la sociedad de la información en América Latina y el Caribe. Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Cepal. (s. f.). De Gobierno Abierto a Estado Abierto: Cumbres Globales de Gobierno Abierto. Reuniones Regionales de las Américas. Recuperado de:

<https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/cumbres>

Cicap. (2007). Informe final del Proyecto Diagnóstico sobre el Gobierno Digital en Costa Rica. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica.

CLAD. (1998). Una nueva gestión Pública para América Latina. Recuperado de:

<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN00161.pdf>

CLAD. (2016). Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto. Aprobada por la XVII.

CLAD. (s. f.). Planes, marcos legales, líneas estratégicas y dependencias involucradas en la promoción del gobierno electrónico. Sección Innovaciones y Tendencias en la Gestión Pública del Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas. SIARE. CLAD. Recuperado de:

<http://www.clad.org.ve/siare/innotend/gobelec/gobelec.html>

Cobo, C. (2013). Gobierno Abierto: de la transparencia a la inteligencia cívica. Info-DF, p. 107.

Comex. (2015). Programa de adhesión de Costa Rica a la convención de la OCDE.

Adoptado por el Consejo en su sesión 1320 del 8 de julio de 2015.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. Recuperado de:

<https://www.comex.go.cr/media/5216/programa-de-adhesion-de-costa-rica.pdf>

Conde, C. y Gutiérrez, M. (2014). La experiencia de la OCDE en la implementación de

políticas de Gobierno Abierto. El desafío de la etapa de implementación. Revista del CLAD Reforma y Democracia (58), 237-256. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690008>> ISSN 1315-2378

Conejero Paz, E. (2014). Valor público, una aproximación conceptual. 3C Empresa. Vol.3 – n.º 1, febrero-mayo 2014, pp. 30 – 41. Recuperado de:
<https://www.3ciencias.com/wp-content/uploads/2014/02/VALOR-P%C3%A9BLICO2.pdf>

Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado Bogotá. (2016). Recuperado de:
http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/archivos/1470417708_350c543cc190276e5a10618fd50a3245.pdf

Contraloría General de la República CGR. (2012). Informe sobre las iniciativas que impulsan el desarrollo del Gobierno Digital y de una sociedad basada en la información y el conocimiento en Costa Rica 2012. Informe Nro. DFOE-IFR-IF-5-2012, 21 de junio, 2012. División de Fiscalización Operativa y Evaluativa, Área de Fiscalización de Servicios de Infraestructura. Recuperado de: <http://www.cgr.go.cr/>

Cooperación Técnica Alemana -GTZ, con UNGL, CONADECO E IFAM. (2005). Seis años de asistencia técnica y asesoramiento al desarrollo local: Reporte de logros e impactos de cooperación. Proyecto de Desarrollo Local y Comunal (PRODELO), Borrador, San José, diciembre de 2005, p. 13.

Córdoba Ortega, J. y Gutiérrez Delgado, T. (2013). Jurisprudencia de mayor relevancia de la sala constitucional en materia de acceso a la información pública. Recuperado de:
http://www.dhr.go.cr/Red_de_transparencia/indice_transparencia/jurisprudencia/sala%20constitucional.pdf

Córdoba, J. (2013). Ingreso de Costa Rica a la OCDE es poco realista en el corto plazo. Semanario Universidad. Recuperado de:
<https://semanariouniversidad.com/pais/ingreso-de-costa-rica-a-la-ocde-es-poco-realista-en-el-corto-plazo/>

- Criado, I. (2016). Las administraciones públicas en la era del Gobierno Abierto. *Gobernanza inteligente para un cambio de paradigma en la gestión pública*. Revista de Estudios Políticos, 173, 245-275. Recuperado de:
<http://dx.doi.org/10.18042/cepc/rep.173.07>
- Crozier, M., Huntington, S. y Watanuki, J. (1975). The crisis of democracy. Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission. Recuperado de:
http://meteopolitique.com/fiches/democratie/oligarchie/Analyse/Claude-Julien/crisis_of_democracy.pdf
- Crozier, M. (1997). La transición del paradigma burocrático a una cultura de gestión pública. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. n.º 7 (Ene. 1997). Caracas.
- Cruz Romero, R. (2017). *Gobernanza digital: Un análisis de propuestas para Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información. Recuperado de: <http://revistaebci.ucr.ac.cr/index.php/eciencias/article/view/29808/31555>
- Cruz, C. N. (2015). ¿Qué es (y que no es) Gobierno Abierto? Una discusión conceptual. *Eunomía*. Revista en Cultura de la Legalidad n.º 8, marzo-agosto pp. 37-53. Recuperado de: <https://e-revistas.uc3m.es/index.php/EUNOM/article/view/2475>
- Cunill, N. (2004). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas*. Publicado en Bresser Pereira, Luiz, C. *et al.*, Política y Gestión Pública, FCE/CLAD, Buenos Aires, 2004. PP.425-462. Recuperado de:
xa.yimg.com/kq/groups/23942992/2143444463/./m_gestion_publica_cunill.pdf
- Cunill, N. (2006). La transparencia en la gestión pública. ¿Cómo construirle viabilidad? *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, Revista Chilena de Administración Pública, n.º 8, 2006. pp. 22-44. Recuperado de:
<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2315250>

Defensoría de los Habitantes-DHR. (2010). Informe de labores 2010.

Del Rivero, Katia (2016). ¿Y tú sabes lo que significa co-creación? Recuperado de:
<https://medium.com/@katiadelrivero/y-t%C3%BA-sabes-lo-que-significa-co-creaci%C3%B3n-23130fc67c42>. 31 de mayo 2016.

Echebarría, K. (2005). Analizando la burocracia: una mirada desde el BID. X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile. Recuperado de:
<https://es.scribd.com/document/263467262/Analizando-La-Burocracia-Una-Mirada-Desde-El-BID>

Ejea Mendoza, G. (2007). Enfoques Neoinstitucionalistas y toma de decisiones en Políticas Públicas. mayo. Recuperado de:
<https://www.azc.uam.mx/socialesyhumanidades/03/reportes/eco/lec/vlec028.pdf>

Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto. (2014).

ENDHS. (2006). Informe final institutos de democracia participativa en Costa Rica. Duodécimo informe sobre el estado de la nación en desarrollo humano sostenible. Investigador Arias Ramírez, Bernal.

Evans, P. (2003). El hibridismo como estrategia administrativa: combinando la capacidad burocrática con las señales de mercado y la democracia deliberativa. Revista del CLAD Reforma y Democracia. n.º 25. Caracas. Recuperado de:
<http://siare.clad.org/revistas/0043205.pdf>.

Evans, P. (2007). Instituciones y desarrollo en la era de la globalización neoliberal. CLACSO. ILSA. Recuperado de:
<http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130823031746/Eclvs11-02.pdf>

Fichter, J. H. (2008). Sociología. Editorial: HERDER. Recuperado de:
<http://biblioderechouna.blogspot.com/2013/01/sociologia-de-joseph-fichter.html>

Fink, A. (s. f.). Los sistemas internacionales. El equilibrio ayer y hoy. DIALNET. 207-228.

Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2495430.pdf>

Flores Hinne, C. (2019). Entrevista telefónica, 30 de mayo 2019.

Foro Económico Mundial. (2015). The Global Information Technology Report 2015.

Recuperado de:

http://www.cdi.org.pe/InformeGlobaldeInformacion/doc/Global_InformationTechnology_Report_2015.pdf

Galindo Camacho, M. (2000). Teoría de la Administración Pública. ED. Porrúa. México.

Recuperado de:

[Galindo%20Camacho%20Miguel%20TEORIA%20DE%20LA%20ADMINISTRACION%20PUBLICA.pdf](#)

Garabedian, M. (s. f.). El Estado moderno. Breve recorrido por su desarrollo teórico.

Recuperado de:

http://www.martinmaglio.com.ar/0_Ter_3_Problematicapjc/Material/080-Garabedian_Estado_Moderno.pdf

Gascó, M. (2014). Open government. Oportunities and Challanges for Public Governance. Public Administration and Information Technology, Volume 4. Springer. Barcelona. Spain. Recuperado de: www.springer.com/la/book/9781461495628

Gascó, M., Rubio, R. y Ortiz de Zárate, A. (2014). Guía práctica para abrir gobiernos.

Manual de Open Government Para Gobernantes y ciudadanos. noviembre 2014.

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset. Recuperado de:

https://www.academia.edu/31530906/GUÍA_PRÁCTICA_PARA_ABRIR_GBIERNOS_MANUAL_DE_OPEN_GOVERNMENT_PARA_GOBERNANTES_Y_CIUDADANOS

Giner, S. (2008). El destino de la sociedad civil. Revista española del tercer sector. n.º 10, pp. 17-49.

Gobierno de Costa Rica. (2013). Alianza para el Gobierno Abierto, 2013-2014 Action Plan of Costa Rica. Recuperado de: <http://www.gobiernofacil.go.cr/e->

gob/gobiernodigital/Gobierno_Abierto/PlanAccionGobiernoAbiertoCosta%20Rica2013_2014.pdf

Gobierno de Costa Rica. (2015). Alianza para el Gobierno Abierto, 2015-2017 Action Plan of Costa Rica, obtenido desde:
[https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Segundo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Costa%20Rica%20\(1\).pdf](https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Segundo%20Plan%20de%20Acci%C3%B3n%20Costa%20Rica%20(1).pdf)

Gobierno de Costa Rica. (2017). Plan de acción para un Gobierno Abierto. Noviembre 2017- agosto 2019. Recuperado de: <http://parlamericas.org/ewwd/open-commitment-report/docs/costa-rica-2017-2019.pdf>

Gobierno de Costa Rica. (2018). Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. 2018-2022. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt).

Goodin, R. (1996). Las instituciones y su diseño. En Teoría del diseño institucional, Gedisa, Barcelona, pp. 13-44.

Güemes, M. C. y Ramírez Alujas, A. (2012). Gobierno Abierto, reforma del Estado y Modernización de la Gestión Pública: alcances, obstáculos y perspectivas en clave latinoamericana. La promesa del Gobierno Abierto.

Guerrero-Orozco, O. (2000). Teoría Administrativa del Estado. Oxford University Press. México. Recuperado de:
https://www.academia.edu/37089214/teoria_administrativa_del_estado-Omar_guerrero_Orozco.pdf

Guerrero-Orozco, O. (2015). Los grandes maestros de la Administración Pública: Justi, Stein, Bonnin y González. Revista de Gestión Pública | Volumen IV, Número 1 | enero-junio 2015 ISSN 0719-1820 pp. 5-24.

Guillén, R., Quesada, A. y Bolaños, J. (2018). Estudio sobre el acceso a la información pública: monitoreo en entidades públicas del cumplimiento del Decreto Ejecutivo 40200 y la directriz 073. Informe Preliminar 12 diciembre 2018. Trabajo conjunto

EAP-CRI. Informe preliminar. Módulo XP0220: Gestión del conocimiento y la investigación en la sociedad. Escuela de Administración Pública. Trabajo de curso con la participación de estudiantes del módulo.

Gwanhoo Lee y Young Hoon Kwak. (2011). An Open Government Implementation Model: Moving to Increased Public Engagement.

Habermas, J. (1988). La crisis del Estado de Bienestar y el agotamiento de las energías utópicas. Ensayos Políticos. Península. Barcelona. Pp. 113-134.

Hauriou, M. (1968). La Teoría de la Institución y de la Fundación. Buenos Aires, Abeledo – Perrot.

Held, D. (2002). La democracia y el Orden Global. Barcelona, Editorial Paidós.
Recuperado de: www.alianzaregional.net

Hirsch, J. (2005). ¿Qué significa Estado? reflexiones acerca de la teoría del Estado capitalista. Revista de Sociología y Política. No. 24, pp. 165-175.

Husata Garay, R. (2014). Conceptualización del término Gobernanza y su vinculación con la Administración Pública. Encruzijada. #18. Septiembre-diciembre 2014. Revista Electrónica del Centro de Estudios en Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.
Recuperado de:
<http://revistas.unam.mx/index.php/encruzijada/article/download/58374/51630>

King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (2000). El diseño de la Investigación Social. La inferencia científica en los estudios cualitativos. Ciencias Sociales. Alianza Editorial. Recuperado de: <https://es.scribd.com/doc/68257237/El-diseno-de-la-investigacion-social>

Kooiman, J. (1993). Modern Governance: New Government - Society Interactions, Sage, London.

Kooiman, J. (2003). Gobernar en Gobernanza, en Gobernanza Hoy. Diez textos de

referencia, Agustín Cerrillo (editor), INAP, Madrid.

Kymlicka y Norman. (1997). El retorno del ciudadano. Agora. Buenos Aires.

Lathrop y Ruma. (2010). Open Government: collaboration, transparency and Participation in Practice.

López, A. (s. f.). La Nueva Gestión Pública: algunas precisiones para su abordaje conceptual. INAP. Serie I: Desarrollo Institucional y Reforma del Estado. Documento, N. 68. Recuperado de:
http://www.sgp.gov.ar/contenidos/onig/planeamiento_estrategico/docs/biblioteca_y_enlaces/ngpfinal.PDF

Loría Sagot, M. A. (2013). El sistema financiero en los últimos 25 años. Academia de Centroamérica. Recuperado de: <https://www.academiaca.or.cr/wp-content/uploads/2017/03/estructura-y-desempeno.pdf>

Madison, J. (1910). Letter to, W.T. Barry. Aug. 4, 1822, in, G.P. Hunt, ed., IX. The Writings of James Madison 103.

Marín Espinoza, N. (2019). Comunicación personal 25 de enero de 2019.

Mariñez N. Freddy (2016). Los saberes cívicos en la innovación de la gestión pública. Convergencia vol.23 no.70 Toluca ene./abr. 2016. Recuperado de:
http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-14352016000100087

Marsh, David; Stocker, Gerry (1997). Teoría y Métodos de la Ciencia Política” Ed. Alianza, Madrid, 1997.

Martínez López, J. S. (2004). Estrategias Metodológicas y Técnicas para la Investigación Social. Recuperado de: <http://mx.geocities.com/seguimientoycapacitacion/>

Mayntz, R. (2001). El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. Revista del CLAD, Reforma y Democracia, n.º 21 octubre 2001. Recuperado de:

<http://www.lasociadacivil.org/wp-content/uploads/2015/06/mayntz.pdf>

- Meijer, A. J., Curtin, D. y Hillebrandt, M. (2012). *Open Government: Connecting Vision and Voice*. *International Review of Administrative Sciences*. SAGE. Recuperado de:
https://www.researchgate.net/publication/258182600_Open_Government_Connecting_Vision_and_Voice
- Méndez Juez, M. (2016). El modelo incremental en la adopción de decisiones públicas. *Demosaber*. Recuperado de: <http://demosaber.blogspot.com/2016/09/el-modelo-incremental-en-la-adopcion-de.html>
- Mesina Ramírez, J. J. (2013). Capítulo II. ¿Qué es Gobierno Abierto y la OGP? En *Open Government Partnership en México y Brasil: la transparencia como responsabilidad compartida*. Recuperado de:
<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4509/5.pdf>
- Meyer, J. (1997). *World Society and the Nation-State*. *American Journal of Sociology*, vol. 103, # 1, julio de 1997, pp. 144 y 145.
- Mideplan (2014). *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* Alberto Cañas Escalante. Recuperado de: [infofiscal.conare.ac.cr/.../MIDEPLAN. %20\(2014\).%20-%20Plan%20Nacional%20de](http://infofiscal.conare.ac.cr/.../MIDEPLAN.%20(2014).%20-%20Plan%20Nacional%20de)
- Mideplan. (2007). *Plan Nacional de Desarrollo Jorge Manuel Dengo Obregón: 2006-2010*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. San José, C. R.
- Mideplan. (2011). *Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014*. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Recuperado de:
<http://documentos.mideplan.go.cr/alfresco/d/d/workspace/SpacesStore/122fcd1c-53a7-47a7-a0ad-84cac6f1d7b9/PND-2011-2014-Maria-Teresa-Obregon-Zamora.pdf>
- Mideplan. (2018). *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022*. Recuperado de:

<https://sites.google.com/expedientesmideplan.go.cr/pndip-2019-2022/>

- Ministerio de Hacienda. (2018). Proceso de Acceso a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico. Avances 2015-2018. Recuperado de:
https://www.hacienda.go.cr/docs/5ae0c52423e77_V.F%20Documento%20Acceso%20de%20Costa%20Rica%20a%20la%20OCDE.pdf
- Moore, M. (1988). Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público. Paidós. Ibérica.
- Mora, L. A. (2012). Ingovernabilidad. Recuperado de:
<https://revistapaquidermo.com/archives/7331.20/11/2012>
- Moreno Torres, M., Carvajal Córdoba, E. y Arango Escobar, Y. (2012). La hipótesis abductiva como estrategia didáctica de investigación en el aula. Íkala, revista de lenguaje y cultura (en línea) 2012 17 (mayo-agosto). Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=255024132005>. ISSN 0123-3432
- Moseley, A. (s. f.). Political Philosophy. Internet Encyclopedia of Philosophy. Introduction. Consultado el 25-11-2018.
- Mouffe, Ch. (1999). El retorno de lo político: comunidad, ciudadanía, pluralismo, democracia radical. Barcelona. Editorial Paidós.
- MRI. (2015). Informe de Avance Costa Rica 2013-2014. Versión para Comentarios Públicos. OGP. Mecanismo de Revisión Independiente. Reporte preparado por Israel Aragón Matamoros, investigador independiente. Recuperado de:
http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Costa_Rica_2013-14_Coment_Publicos.pdf consultado el 01-05-2019. [Costa_Rica_2013-14_Primer_Informe.pdf](http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Costa_Rica_2013-14_Primer_Informe.pdf)
- Murillo, V. H. (2017). Entrevista a Eduardo Ulibarri. La Nación. Recuperado de:
<https://www.nacion.com/el-mundo/politica/costa-rica-debe-apostar-le-a-una-integracion/IXTNCO4AURBUDOXGJS4JI2GKLI/story/>

- Núñez Vargas, E. (2018). Comunicación personal, 22 de octubre 2018. Subida al canal YouTube de la Escuela de Administración Pública en diciembre 2018.
- Obama, B. (2009). Memorandum on Transparency and Open Government. January 21, 2009. Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies. Subject: Transparency and Open Government. DCPD Number: DCPD200900010. Recuperado de: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/transparency-and-open-government>
- Obama, B. (2010). Intervención de ante la 65° Asamblea General de las Naciones Unidas. Red Voltaire, Nueva York (EE. UU.). Recuperado de: <http://www.voltairenet.org/article167077.html>
- OCDE. (2015). The OECD A Partner in Open Government Reforms. Declaración de Transparencia internacional sobre la Sociedad de Gobierno Abierto en la cumbre de la AGA 2015. 29/10/2015. Secretaría Transparency International. Recuperado de: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87590AF6C8092A7905257F0600603398/\\$FILE/Declaraci%C3%B3n_Transparencia_Gobierno_Abierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87590AF6C8092A7905257F0600603398/$FILE/Declaraci%C3%B3n_Transparencia_Gobierno_Abierto.pdf)
- OCDE. (2015a). Gobierno Abierto en América Latina. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/gobierno-abierto-en-america-latina-9789264225787-es.htm>
- OCDE. (2015b) Estudios de Gobernanza Pública. Costa Rica. 2015. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/Cost%20Rica%20Highlights%20ESP.pdf>
- OCDE. (2015c). Informe sobre el Gobierno Abierto en América Latina (2013-2014).
- OCDE. (2016). Evaluación preliminar del Plan de Gobierno Abierto en Costa Rica 2016-2017. Recuperado de: <http://gobierno.cr/segundo-plan-de-accion-de-gobierno-abierto-alcanza-fase-final-con-importantes-logros/>
- OCDE. (2017). The Recommendation Of The Council On Open Government Was Adopted By Council On 14 December 2017. Recomendación del Consejo Sobre Gobierno

Abierto. Recuperado de: <http://www.oecd.org/gov/open-government.htm>

- OEA. (2014). Curso: Estrategias de Gobierno Abierto en las Américas. Campus Virtual. Departamento para la Gestión Pública Efectiva / Secretaría de Asuntos Políticos (Sap). Organization de Estados Americanos. Recuperado de: <https://gobierno%20abierto/bid-ocde/curso%20ga%20bid/ga01-m1.pdf>
- OEA. (2014). United Nations e-Government Survey 2012 e-Government for the people. Organización de las Naciones Unidas. Recuperado de: <https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2012-Survey/Complete-Survey.pdf>.
- OEA. (2015). Séptima Cumbre de las Américas 2015. Recuperado de: www.oas.org/es/sap/dgpe/OpenGovFellowship/informe.pdf
- OEA. (2017). Fellowship OEA de Gobierno Abierto en las Américas: Informe de impacto y aprendizajes 2015-2017. Preparado por el Departamento para la Gestión Pública Efectiva. p.; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser. D/XXVII.3). Recuperado de: <http://www.oas.org/es/sap/dgpe/OpenGovFellowship/informe.pdf>
- OGP. (2011). Declaración de Gobierno Abierto. Recuperado de: <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- OGP. (2012). Articles of Governance. Open Government Partnership: Articles of Governance June 2012. www.opengovpartnership.org/sites/www
- OGP. (2012). Criterios de selección de los países invitados a formar parte de la OGP. Recuperado de: www.opengovpartnership.org/files/OGP%20ArticlesGov%20Final%20June%2011%202012.pdf
- OGP. (2012). Discurso de la Secretaria de Estado, Clinton Hillary, R., en el primer encuentro después del lanzamiento oficial de la OGP. Recuperado de: www.opengovpartnership.org/news/remarks-hillary-rodham-clinto-secretary-state-

during-ogp-annual-meeting-brasilia-2012

OGP. (2015). La Historia de OGP. Recuperado de:

<https://www.opengovpartnership.org/stories/ogp-en-movimiento-concepto-y-video>

OGP. (s. f.). Costa Rica letter of intentions join OGP. Recuperado de:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/costa-rica-letter-of-intent-join-ogp>.

Olsen, J. P. (2005). Maybe It Is Time to Rediscover Bureaucracy | Journal of Public Administration. OXFORD Academic. Recuperado de:

<https://academic.oup.com/jpart/article-abstract/16/1/1/886936> -

Olvera, A. J. (2010). Los discursos de la participación y de la rendición de cuentas en el contexto internacional de finales del siglo XX. En Democratización, rendición de cuentas y sociedad civil: participación y control social. Isunza, Ernesto y Olvera, Alberto J (coords). Porúa, México, 2010, 373.

ONU. (1948). Declaración Universal de Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A. (III), de 10 de diciembre de 1948.

Recuperado de:

https://www.ohchr.org/EN/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

ONU. (2003). e-Government at the Crossroads. Informe Mundial del Sector Público.

ONU. (2004). Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción. Resolución 58/4 de la Asamblea General de 31 de octubre de 2003. Recuperado de:

https://www.unodc.org/pdf/corruption/publications_unodc_convention-s.pdf

ONU. (2014). Los principales tratados internacionales de derechos humanos. Oficina del Alto Comisionado. Naciones Unidas Nueva York y Ginebra, 2014. Recuperado de:

https://www.ohchr.org/Documents/Publications/CoreInternationalHumanRightsTreaties_sp.pdf

ONU. (2017). Global issues: governance. Organización de las Naciones Unidas

Recuperado de: www.Un.org/es/globalissues/governance.

- ONU-CEPAL. (2015). Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. 25 setiembre 2015.
Recuperado de: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Open Data. (2013). datos.gob.es. Recuperado de:
<http://www.opendatanow.com/2013/11/new-big-data-vs-open-data-mapping-it-out/#.WKwewPnhDIU>. Consultado febrero 2018
- Open Government Citizen's Charter. (1993). Cm 2290, London: HMSO.
- ORPDALC. (s. f.). Primer Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Costa Rica 2013-2014. Observatorio Regional de Planificación para el Desarrollo de América Latina y el Caribe. ONU, CEPAL, ILPES. Recuperado de:
https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/plan/files/1_Costa_Rica_2013-2015.pdf
- Osborne, D. y Gaebler, T. (1992). Reinventing Government. Addison-Wesley Publ. Co.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno Abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe – Red GEALC agosto de 2013. Colección de documentos de trabajo sobre e-Gobierno 5. Recuperado de:
www.veracruzgobiernoabierto.com.mx/documentos/libros/
- Ouviña, H. (2002). El Estado: su abordaje desde una perspectiva teórica e histórica. En: Introducción al conocimiento de la Sociedad y el Estado, Lifsyzc, Sara (comp.). Buenos Aires. Argentina. Aldea Editores. Recuperado de:
www.mabelthwaitesrey.com.ar/wp-content/uploads/Unidad-1-Ouvia.pdf
- Pérez Cordero, C. (2017). 20 años de Intel en Costa Rica: de chips para PC a tecnologías digitales. El Financiero. Recuperado de:
<https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/20-anos-de-intel-en-costa-rica-de-chips-para-pc-a-tecnologias-digitales/VDA7XEWUB5BGDOJUA3TAPJGVFY/story/>
- Pérez Naufel, J. M. (2003). La Gobernabilidad Democrática. Una aproximación al concepto. Recuperado de: www.monografias.com/trabajos27/gobernabilidad

- Pérez Serrano, G. (1994). Glosario. Capítulo, V. En el libro Investigación cualitativa. Retos e interrogantes. I. Métodos. Editorial La Muralla. p. 219. Recuperado de:
<https://www.casadellibro.com/libro-investigacion-cualitativa-i-retos-e-interrogantes-metodos-6-ed/9788471336286/390717>
- Perry, G. y García, E. (2017). La influencia de los organismos multilaterales de desarrollo sobre las estrategias de desarrollo latinoamericanas. Graduate Institute of International and Development Studies. Recuperado de: <http://graduateinstitute.ch/>
- Peters, B. G. (2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro? Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. n.º 27. Caracas. Recuperado de:
<http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/clad/clad0047218.pdf>
- PGR. (s. f.). La Administración y su transformación. Procuraduría General de la República de Costa Rica. Publicaciones. Recuperado de:
<https://www.pgr.go.cr/publicaciones/la-administracion-y-su-transformacion/>
- PNUD. (1997). Informe sobre Desarrollo Humano 1997. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
- PNUD. (1997). Reconceptualising Governance, Discussion Paper, n.º 2, Nueva York, División de Desarrollo de la Gestión y de Buena Administración Pública. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Recuperado de:
http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf
- PNUD. (2004). La democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos, PNUD, Infolac: Revista trimestral del Programa de la Sociedad de la Información para América Latina y el Caribe vol.18 No.3, jul.-sep. 2005; pp. 6-10. Buenos Aires. Recuperado de:
<http://www.democracia.undp.org/Informe/Default.asp?Menu=15&Idioma=1>
- PNUD. (2013). Informe sobre Desarrollo Humano 2013 - El Ascenso del Sur: Progreso Humano en un Mundo Diverso. Programa de las Naciones Unidas para el

Desarrollo. Recuperado de:

http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2013_es_complete.pdf

PNUD. (s. f.). Objetivos de Desarrollo Sostenible 20130. Recuperado de:

<https://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals.html>

PNUD-OEA. (2010). Nuestra democracia. FCE, PNUD, OEA, 2010. Recuperado de:

[PNUD-OEA%20NUESTRA%20DEMOCRACIA%202010.pdf](#)

Poder Judicial. (2019). Política de Justicia Abierta / CONAMAJ – 1ª. ed. – San José, Costa Rica. Departamento de Artes Gráficas, 2019.

Powell, W. y Dimaggio, p. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional.

México: Fondo de Cultura Económica. Recuperado de:

https://www.academia.edu/31848895/POWELL_Y_DIMAGGIO._El_nuevo_institucionalismo_en_el_an%C3%A1lisis_organizacional.pdf

Porras, M. (2018). Comunicación personal, 20 setiembre 2018.

Prats, J. (2005). De la burocracia al management, del management a la gobernanza. Las

transformaciones de las Administraciones de nuestros tiempos. INAP, Estudios

Goberna, Madrid. Recuperado de: <https://xa.yimg.com/kq/groups/19468274/>

Presidencia de la República. (2011). Acuerdo Social Digital: hacia una sociedad digital

inclusiva. Discurso Laura Chinchilla Miranda Presidenta de la República.

Recuperado de: http://dev.pani.go.cr/files/Discurso_Acuerdo_Social_Digital.pdf

Presidencia de la República. (2011). Discurso de Laura Chinchilla Miranda en el debate del

LXVI Asamblea de la ONU. Recuperado de:

https://www.un.int/costarica/es/statements_speeches/discurso-de-la-presidenta-de-costa-rica-laura-chinchilla-miranda-en-el-debate, consultado 01-05-2019)

Presidencia de la República. (2015). Decreto Ejecutivos 38994-MP-PLAN-MICITT. La

Gaceta n.º 91, miércoles 13 de mayo del 2015. pp. 2-4.

- Presidencia de la República. (2015). Mensaje del presidente de la República Luis Guillermo Solís Rivera sobre el estado político de la república y los asuntos de la administración. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/informepresidente2015/>
- Presidencia de la República. (2016). Mensaje presidencial 2016. Discurso. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/mensajepresidencialcr/siglo-xxi/2011>
- Presidencia de la República. (2017). Mensaje presidencial 2017.03 mayo 2017. Recuperado de: <https://sites.google.com/site/mensajepresidencialcr/siglo-xxi/2011>)
- Presidencia de la República. (2018). Estado político de la República y los asuntos de la Administración. Mensaje presidencial 2017-2018. Luis Guillermo Solís Rivera, 2 mayo 2018. Recuperado de:
<https://sites.google.com/site/mensajepresidencialcr/siglo-xxi/2011>.
<https://docs.google.com/viewer?a=v&pid=sites&srcid=ZGVmYXVsdGRvbWFpbntZlW5zYWplcHJlc2lkZW5jaWFsY3J8Z3g6MjU1ODdkNTFIODM0MDE2Mg>
- Presidencia de la República. (2018). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. Mideplan. Recuperado de:
http://www.conicit.go.cr/biblioteca/publicaciones/publica_cyt/prog_nac_cyt/PNDIP-2019-2022.pdf
- Presidencia de la República. (2019). Ministra de Comunicación priorizará informar trabajo del Gobierno en cada territorio. 8 enero, 2019. Comunicados. Recuperado de:
<https://presidencia.go.cr/comunicados/2019/01/ministra-de-comunicacion-priorizara-informar-trabajo-del-gobierno-en-cada-territorio/>
- Ramió, C. (2001). Los Problemas de la Implantación de la Nueva Gestión Pública en las Administraciones públicas Latinas: Modelo De Estado y Cultura Institucional. Revista del CLAD Reforma y Democracia n.º 21, Caracas, Venezuela 2001.
- Ramírez, A. (2012). Gobierno Abierto: ¿las nuevas ropas del emperador? Las luces y sombras en su definición y operacionalización en el marco de la alianza para el Gobierno Abierto y su impacto en Latinoamérica. XVII Congreso Internacional del

- CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012. Recuperado de:
<http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramiralu.pdf>
- Ramírez, A. (2013). Gobierno Abierto. Eunomía. Revista en cultura y legalidad. No.5, setiembre 2013- febrero 2014. P. 201-216.
- Ramírez, A., Álvaro, V. y Dassen, N. (2014). Vientos de cambio: el avance de las políticas de Gobierno Abierto en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Recuperado de: <https://www.iadb.org/en>
- Reilly, K. (2002). Gobierno, TIC y sociedad civil en América Central: el uso de TIC por parte del gobierno nacional, ¿contribuye con una mayor democratización del Estado? Recuperado de: <http://www.katherine.reilly.net/docs/versioncorta.pdf>
- Reyes Olmedo, P. (2014). Open Gov Data y el derecho de acceso a información pública. Observatorio Iberoamericano de protección de datos. Recuperado de:
<http://oiprodat.com/2014/07/25/open-gov-data-y-el-derecho-de-acceso-a-informacion-publica/>
- Reyes Olmedo, P. (2016). Derecho a la información legislativa en Chile. Tesis Doctoral. Universidad Complutense de Madrid Facultad de Ciencias de la Información. Recuperado de: <https://eprints.ucm.es/42002/1/T38600.pdf>
- Rivas Leone, José Antonio (2003). “El Neoinstitucionalismo y la Revalorización de las Instituciones” Revista “Reflexión Política” 2003. Recuperado de:
<https://www.gestiopolis.com/el-neoinstitucionalismo/>
- Roberts, A. (2009). La lucha por los Gobiernos Abiertos, en Irma Sandoval (coord.) et al., Corrupción y Transparencia: Debatiendo fronteras entre Estado, mercado y sociedad. Siglo XXI-UNAM. Instituto de Investigaciones Sociales, México, 2009, p. 180.
- Rodríguez Sánchez, C. (1979). Max Weber y la democracia. Revista Crítica & Utopía.- No1. Recuperado de: <http://biblioteca.clacso.edu.ar/>

- Rodrik, D. (2015). *Las leyes de la economía*. Ediciones DEUSTO. Grupo Paneta. Barcelona.
- Román, M. L. (2012). Consecuencias políticas de la acción administrativa: el paradigma del ciudadano-cliente RIPS. Vol. 11, núm. 1, 81-103. Recuperado de: www.usc.es/revistas/index.php/rips/article/download/1026/960
- Rosales Valladares, R. (2015). Elecciones Costa Rica 2014: el aparente giro hacia el progresismo de izquierda mediante el triunfo del Partido Acción Ciudadana y el ascenso del Frente Amplio. *Anuario CIEP*. Vol 6: 155-175, 2015. UCR.
- Rosanvallon, P. (2006). Democracia y Desconfianza. *Revista de Estudios Políticos (nueva época)* ISSN: 0048-7694, Núm. 134, Madrid, diciembre, pp. 219-237. Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2210465.pdf>
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia. La política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial. Recuperado de: <http://emanantial.com.ar/archivos/fragmentos/RosanvallonLCFragmento.pdf>
- Sabatier, P. A. y Weible, C. M. (2010). El marco de las coaliciones promotoras. *Innovaciones y Clarificaciones*. En, P. Sabatier (Ed). *Teorías del Proceso de las políticas públicas*. (pp. 203-233). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros-Presidencia de la Nación.
- Sáez Vacas, F. (2005). El poder tecnológico de los infoc Ciudadanos. *Diarios y conversaciones en la Red Universal Digital*. En: *Revista Telos* n.º 65. Madrid. Recuperado de: <http://sociedadinformacion.fundacion.telefonica.com/telos/articulocuaderno.asp?idarticulo=4&rev=65.htm>
- Sáez Vacas, F. (2011). *Cultura y tecnología en el Nuevo Entorno Tecnosocial*. Recuperado de: http://oa.upm.es/15988/1/Entorno_Tecnosocial_2011.pdf
- Sánchez González, J. J. (2001). *La Administración Pública como ciencia. Su objeto y estudio*. IAPEM. Plaza y Valdez editores. México. Recuperado de:

https://www.academia.edu/25643620/Administracion_publica_como_ciencia_juan_jose_sanchez

Sánchez González, J. J. (2006). *Gestión Pública y Governance*. Instituto de Administración Pública del Estado de México. 2.^a edición. Toluca.

Sánchez Monge, J. (2015). *Sistema de Administración de la Información y Gobierno Abierto del Ministerio de Economía, Industria y Comercio*. Proyecto Final, curso /Edición Estrategias para el Gobierno Abierto en las Américas, Ed. #2. OEA. Recuperado de:
<http://reventazon.meic.go.cr/informacion/documentosMeic/coleccion/0024.pdf>

Sánchez Trigueros, J. (2015). Los antecedentes del Gobierno Abierto: una mirada retrospectiva en la evolución de la administración pública. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, XIII (23), 67-84. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96043202005>

Sánchez, Blanco, A. (1989). La Participación como Coadyuvante del Estado Social y Democrático de Derecho. *Revista de Administración Pública* Núm. 119. mayo-agosto 1989. P.133-171.

Sandoval-Almazán, R. (2015). Gobierno Abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 22, núm. 68, pp. 203-227 Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México. Recuperado de:
<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>

Santana, R. L. y Negrón, P. M. (jul. 1996). *Reinventing Government: nueva retórica, viejos problemas*. Publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. n.º 6 Caracas. Recuperado de: <http://siare.clad.org/revistas/0027700.pdf>

Sanz. (2014). *Open Governments and Their Cultural Transitions.*, en Gasco, M. Editor. (2014). *Open government. Opportunities and Challenges for Public Governance*. (pp. 1-15) Springer. Barcelona. Spain.

Sarker, P. (2006). *Gobernanza en red y gobernanza electrónica*. En *Palabras en Juego*:

Enfoques Multiculturales sobre las Sociedades de la Información. Coordinado por Alain Ambrosi, Valérie Peugeot y Daniel Pimienta, noviembre de 2005. C y F Éditions. Recuperado de:

<https://www.ub.edu/prometheus21/articulos/obsciberprome/gobelec.pdf>

Serna de La Garza, J. M. (s. f.) Recuperado de:

<https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Soler Toscano, F. (2012). Razonamiento abductivo en lógica clásica. Cuadernos de lógica, epistemología y lenguaje Volumen 2. King's College London, Strand, London WC2R 2LS, UK. Recuperado de:

<https://personal.us.es/fsoler/papers/previewRazAbdLC.pdf>

Soto, S. (2019). Informe seguimiento III plan de acción. Proyecto de fortalecimiento de la sociedad civil vinculada con Gobierno Abierto en Costa Rica. Costa Rica Integra y Abriendo Datos Costa Rica. Recuperado de:

<https://docs.google.com/document/d/1VmuuADO1lx-xfHud0jy5iSlZt6yM-TevHVcd6YSI3II/edit#heading=h.epneikxygwf6>

STGD. (2008). Plan de Acción Gobierno Digital 2008 – 2010 Costa Rica. Secretaria de Técnica de Gobierno Electrónico enero, 2008.

STGD. (2012). Desarrollo del Gobierno Digital en Costa Rica 2012. Secretaria de Técnica de Gobierno Electrónico. Gobierno Digital-ICE.

Subirats, J. (1996). Democracia: participación y eficiencia. GAPP n. 5-6. Recuperado de:

https://ddd.uab.cat/pub/artpub/1996/182184/gesanapolpub_a1996n5aSubirats.pdf

Subirats, J. (1996). Los dilemas de una relación inevitable. Innovación democrática y tecnologías de la información y de la comunicación. Universidad Autónoma de Barcelona. Recuperado de:

http://www.auditoriaciudadana.com.ar/sitio/documentos_interes/21.pdf

Tapella, E. (2007). El mapeo de Actores Claves, documento de trabajo del proyecto Efectos de la biodiversidad funcional sobre procesos ecosistémicos, servicios ecosistémicos

y sustentabilidad en las Américas: un abordaje interdisciplinario, Universidad Nacional de Córdoba, Inter-American Institute for Global Change Research (IAI). Recuperado de: <http://ceppia.com.co/Herramientas/Herramientas/Que-es-el-mapeo-de-actores-Esteban-Tapella.pdf>

Torres, A. F., Hilario, E., Sancho, C., Pentzke, C., Céspedes, M., Díaz, C. y Jara, O. (2006). Sistematización de Experiencias de Participación Ciudadana en Costa Rica. Centro de Estudios y Publicaciones Alforja. Recuperado de:

file:///C:/Users/Roberto/Desktop/RGP%202019/FONDO%20PENSIONES%202019/ALFORJA%20Sistematizacion_experiencias_participacion_ciudadana_CR.pdf

Touraine, A. (2006). Los movimientos sociales. *Revista Colombiana de sociología*. N.27, pp. 255-278.

Trigo Soto, L. G. (2016). Una revisión de los aportes del institucionalismo histórico a la ciencia política. *Revista Colombiana de Ciencias Sociales*, 7(1), 224- Recuperado de: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5454160.pdf>

U.S. House of Representatives. (2018). Committee On Oversight and Government Reform. Recuperado de: <https://oversight.house.gov/wp-content/uploads/2012/09/Citizens-Guide-on-Using-FOIA.2012.pdf>. -25-11-2018.

Ulibarri, E. (2017). Costa Rica global. Pilares y horizontes de nuestra acción en el mundo. Academia de Centroamérica. Recuperado de: www.costaricaglobal.cr

Ulibarri, E. (2019). Comunicación personal 4 de mayo 2019.

Unesco. (2008). Estrategia 2008-2013. Recuperado de: <http://www.unesco.org/new/es/culture/about-us/how-we-work/strategy/>

U. S. Departamento de Estado. (2010). Plan de Gobierno Abierto. Recuperado de: <http://www.state.gov/documents/organization/139811.pdf>.

Valdez Ugalde, F. (2008). Gobernanza e instituciones. Propuestas para una agenda de investigación. *Perfiles Latinoamericanos*, núm.31 enero-junio 2008.

- Vargas Cullell, J. y Rosero Bixby, L. (2004). La cultura política de la democracia en Costa Rica, 2004. Proyecto OPAL. Vanderbilt University, CCP-UCR, USAID, ARD. Recuperado de: [OPAL%20cultura_politica%20CR%20%202004.pdf](#)
- Vargas, H. y José, G. (2008). Perspectivas del Institucionalismo y Neo institucionalismo. Ciencia Administrativa 2008-1. Ensayos. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Villarreal Fernández, E. (2018). Comunicación personal 31 de julio 2018. Subida al canal YouTube de la Escuela de Administración Pública en setiembre 2018.
- Von Haldenwang, C. (2005). Gobernanza sistémica y desarrollo en América Latina. Revista de la CEPAL8 n.º 85. abril 2005. PNUD. Recuperado de: <http://www.ogov.eu/open-government/open-government-un-nuevo-modelo-de-gestion-publica/#sthash.S9G4Vebs.dpuf>
- Weber, M. (1922). Economía y Sociedad, Esbozo de sociología comprensiva. Fondo de Cultura Económica. España.
- Welp Y. (2008). América Latina en la era del gobierno electrónico. Análisis de la introducción de nuevas tecnologías para la mejora de la democracia y el gobierno. Revista del CLAD Reforma y Democracia, n.º 41, junio. 2008, pp. 173-192, ISSN 1315-2378
- Wilson, W. (1887). Estudio de la administración. Artículo original en Political Science Quarterly, Vol. II. N2, junio 1887. Recuperado de: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-administracion-publica/article/view/19897/17852>
- Zubriggen, C. (2011). Gobernanza: una mirada desde América Latina. Perfiles Latinoamericanos n.º 38. julio/diciembre 2011. Recuperado de: www.redalyc.org
- Zúñiga Aponte, A. G. (2018). Participación en el conversatorio realizado durante el Módulo 12, a cargo de Roberto Guillén Pacheco, en el I ciclo 2018. Subida al canal YouTube de la Escuela de Administración Pública en agosto 2018.

Anexo 1

Resumen de acciones 2002-2011 antes de la incorporación de CR a la OGP.

FECHA	ACCION
2002 marzo	Ley sobre la Protección a ciudadanos contra requisitos y trámites administrativos excesivos, No. 8220
2003 julio	Reforma a la Constitución declara al Gobierno como “popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”
2004 marzo	Creación de la Comisión Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (CONATIC) (Decreto Ejecutivo 31681-MICIT-P) como órgano encargado de proponer las políticas y estrategias en materias de TIC en las Instituciones de Sector Público.
2004 octubre	Aprobación de la Ley contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, No. 8422
2005 mayo	Lanzamiento por parte de la Defensoría de los Habitantes de la Red Interinstitucional de Transparencia, encargada de la elaboración del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense junto al CICAP de la UCR.
2005-2006	Resoluciones de la CGR, sobre que las instituciones deben organizar la información en forma computarizada, para así facilitar a las personas el acceso en una manera ampliamente difundida y transparente
2006 junio	La Sala Constitucional decide que la administración pública debe almacenar su información en formatos abiertos y neutrales (Sentencia 2006 08995).
2006 marzo	Aprobación de la Ley de Iniciativa Popular, No.8491 y aprobación de la Ley de Regulación del Referéndum, No. 8492.
2006 mayo	Creación de la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (Decreto Ejecutivo 33147) coordinada por la primera Vicepresidencia de la República, con el fin de garantizar una mayor eficiencia y transparencia de los servicios que el Estado brinda a los ciudadanos. Y de la Comisión Intersectorial de Gobierno Digital.
2009	Creación de la Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital (Decreto Ejecutivo 35139-MPMideplan) adscrita al Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), derogando el Decreto Ejecutivo 33147. Reformado en el 2010 (Decreto Ejecutivo N° 36176-MP-PLAN)
2010 Dic.	Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014. Fija la estrategia para un sector público moderno y el apoyo el plan de gobierno abierto.
2011 Febrero	El Plan Maestro de Gobierno Digital 2011-2014, incorpora una gran cantidad de las iniciativas que forman parte del plan de Gobierno Abierto

Fuente:<https://medium.com/revista-sinergias/hitos-del-gobierno-abierto-en-costa-rica-f22a3b7b39dd> y elaboración propia.

Anexo 2

Resumen de las principales acciones realizadas 2013-2017, a partir de la incorporación de CR a la AGA

FECHA	ACCION
2012 Enero	Adhesión del país a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA)
2013 Abril	Costa Rica presenta ante la Alianza para el Gobierno Abierto el primer Plan de Acción de Gobierno Abierto.
2013 Junio	Se funda la Red Ciudadana por un Gobierno Abierto (RedC); para promover la implementación de los principios de Gobierno Abierto en Costa Rica.
2014 Noviembre	Costa Rica es sede del Encuentro Regional de las Américas de la Alianza para el Gobierno Abierto.
2015 Mayo	Se crea la actual Comisión Nacional de Gobierno Abierto (Decreto Ejecutivo 38994).
2015 Julio	Aprobación de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial.
2015 Octubre	Presentación del primer Plan de Acción para la Apertura Legislativa.
2015 Diciembre	Lanzamiento de la primera Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, que incluye el segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto del país.
2016 Setiem	Aprobación del segundo Plan de Acción para la Apertura Legislativa.
2016 Nov iembre	El Poder Judicial inicia implementación de un proceso integral de publicación de datos y la formula la Política Institucional de Justicia Abierta
2017 Marzo	Firma del Convenio de Estado Abierto por parte del Poder Ejecutivo, Asamblea Legislativa, Poder Judicial y Tribunal Supremo de Elecciones. Costa Rica es el primer país en el mundo en ratificar un documento de este tipo.
2017 Abril	El Poder Ejecutivo firma los Decreto Ejecutivos de Transparencia y Acceso a la Información Pública en el Estado y sus dependencias, y de Apertura de Datos Públicos
2017 Agosto	Costa Rica es sede de la 5ta Conferencia Regional de Datos Abiertos de América Latina y el Caribe.

Fuente:<https://medium.com/revista-sinergias/hitos-del-gobierno-abierto-en-costa-rica-> y elaboración propia

Anexo 3: Carta de intención de adhesión a la OGP

El Ministro de Relaciones Exteriores y Culto

January 10, 2012
DM-DGPE-020-2011 J RA

H.E. Jorge Hage Sobrinho
Minister of State
Office of the Comptroller General
Government of Brazil

H.E. María Otero
Under Secretary of State for
Democracy and Global Affairs
Government of the United States of America

Excellencies:

The Government of Costa Rica presents its compliments and has the honor to convey the interest of the Government of Costa Rica in joining the Open Government Initiative Partnership.

I avail myself of this opportunity to assure you of Costa Rica's long standing commitment to the principles underlying open government. The administration of President Laura Chinchilla has promoted from its beginning transparent management of public affairs, public participation, accountability, combating corruption, as well as furthering a wider use and access to new technologies in pursuing open government practices and innovation that contributes to economic growth.

Costa Rica hopes to share with other stakeholders participating in the Open Government Partnership experiences and best practices that contribute to revitalize democracy through the broadest possible citizen participation and rest on transparency, efficiency and government accountability.

I take this opportunity to reiterate the assurances of my highest consideration.


J. Enrique Castillo Barran
Minister



Fuente:

**<https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/resize/LOI%20Costa%20Rica>
consultado 01-05-2019**

Anexo 4. Reunión de la Presidenta de la República, Laura Chinchilla Miranda, con la Secretaria de Estado, Hillary Clinton.



Acompañaron a la Presidente Chinchilla, el Canciller Enrique Castillo, la Embajadora Muni Figueres y el Embajador Eduardo Ulibarr, así como el Director de Política Exterior de la Cancillería, Jairo Hernández.

Fuente: Noticias Repretel Costa Rica. Facebook. 24 setiembre 2011.

(<https://www.facebook.com/noticiasrepretelcostarica/photos/a.264815790224846/264815806891511/?type=3&theater>)

Anexo 5: Carta de entrega a la OGP del tercer plan de acción para el GA



Lunes 30 de octubre 2017
DVMP-AGZA-541-2017

Señor
Alonso Cerdán
Director Adjunto de Apoyo a Gobierno e Intercambio
Alianza para el Gobierno Abierto

Señorita
Rosario Pavese
Oficial de Apoyo a Gobiernos - Américas
Alianza para el Gobierno Abierto

Es un gusto saludarles y a la vez comunicar que el Gobierno de la República se encuentra avanzando de manera positiva en la implementación de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto, con el fin de establecer un Estado transparente, facilitando el derecho de acceso a la información y, en la lucha frontal contra la corrupción. Dicha estrategia suma a todos los poderes de la República, así como a la ciudadanía y demás grupos organizados de manera más activa.

Dentro de este marco de acción, Costa Rica hace llegar a la Alianza para el Gobierno Abierto el III Plan de Acción, cuya vigencia se registra para el periodo 2017-2019. Con este plan, el país se compromete a continuar implementando esfuerzos en esta materia, mediante la instalación de doce compromisos que busquen atender los desafíos ante procesos que permitan fortalecer la integridad en la función pública, rendir cuentas, asegurar el derecho ciudadano al acceso a la información pública, crear espacios de participación ciudadana con el objetivo de construir un Estado Abierto, que promueva como principios fundamentales la transparencia, la colaboración, la participación y la innovación tecnológica.

Con toda consideración,

ANA GABRIEL Firmado digitalmente
ZUÑIGA por ANA GABRIEL
APONTE ZUÑIGA APONTE
(FIRMA) (FIRMA)
Fecha: 2017.10.30
16:50:08 -06'00'

Ana Gabriel Zúñiga Aponte
Viceministra de la Presidencia
Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano
Ministerio de la Presidencia
República de Costa Rica

CC. Archivo,
H/SMR

Tel: (506) 2287-9450
Fax: (506) 2283-2751
Email: z Zuniga@presidencia.or.cr

Casa Presidencial
Zapote, San José, Costa Rica
www.presidencia.or.cr

Anexo 6: Firma Convenio de Estado Abierto



Los representantes de todos los Poderes de la República suscribieron el 21 de marzo 2017, un Convenio de Estado Abierto para avanzar a nivel país en temas de transparencia, participación ciudadana y lucha contra la corrupción. El Convenio establece las políticas que se seguirán para construir un Estado Abierto. Asimismo, la iniciativa pretende articular las iniciativas de Gobierno Abierto para impulsar la agenda como un proyecto país.

Fuente: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/costa-rica-marca-hito-internacional-con-firma-con-firma-de-convenio-de-estado-abierto/>

Anexo 7: Firma de carta de entendimiento Municipalidades-Ministerio de la Presidencia



Quince Municipalidades firmaron este jueves en las instalaciones del CICAP, una Carta de Entendimiento, en la que asumen el compromiso de cumplir con el derecho humano de acceso a la información pública, lucha frontal contra la corrupción, y garantizar la participación ciudadana, con el fin de construir un Estado Abierto, que transforme la relación con la ciudadanía.

Fuente: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/11/15-municipalidades-suscriben-pacto-sobre-transparencia-y-participacion-ciudadana/>