

NOTA TÉCNICA - MARZO 2020

DEL GOBIERNO ABIERTO AL ESTADO ABIERTO EN COSTA RICA

Por: Rodrigo Iriani, Gerente de Proyectos
The Trust for the Americas



RESUMEN EJECUTIVO

En 2016 desde The Trust for the Americas comenzamos a transitar una ruta de apoyo al gobierno y la sociedad costarricense en la agenda del Gobierno Abierto que hoy nos encuentra con valiosas lecciones aprendidas, buenas prácticas y una proyección hacia los gobiernos subnacionales.

En 2018 emprendimos el desafío de trasladar los procesos exitosos que se estaban llevando a cabo a nivel nacional, hacia quince Municipios fuera del Gran Área Metropolitana (GAM). Para poder transformar el Estado Abierto en una realidad visible, estos compromisos deben estar respaldados con acciones concretas llevadas a cabo en colaboración con una gran variedad de grupos de interés en todos los niveles de la sociedad, con representación territorial.

CONTENIDOS:

- *Resumen Ejecutivo*
- *Gobierno y Datos Abiertos*
- *Más allá del Gran Área Metropolitana de San José*
- *De la teoría a la práctica*
- *Desafíos y deudas pendientes*
- *Hacia una Ruta de Munis Abiertas*
- *Agradecimientos*

En datos, un 87.5% de las personas encuestadas tras el proyecto reconocieron un incremento en la cantidad de información municipal dispuesta al público, y en promedio se identifica un incremento del 60% en datos sobre el quehacer municipal desde el 2017 al 2019[1]. En general, se diversificaron los medios de comunicación utilizados para difundir información, que se acompaña de un mayor uso de las redes sociales y sitios webs municipales para la socialización de la información, que tiene el potencial de generar una interacción más cercana entre el gobierno local y la ciudadanía. En julio de 2019 firmamos un acuerdo de entendimiento con el Ministerio de Comunicación de la República para trabajar en conjunto llevando estas experiencias y mejores prácticas hacia todos los cantones costarricenses, bajo una Ruta de Munis Abiertas.

Asimismo, durante 2020 implementaremos proyectos pilotos de uso de tecnología cívica en dos municipios, que simplifiquen servicios de gobierno para mayor eficiencia en la gestión y emisión de certificados, licencias o patentes municipales, generando confianza sobre la validez de los mismos y su trazabilidad.

[1] Información relevada por el equipo de evaluación externa del proyecto entre mayo y julio 2019.

**PARA PODER
TRANSFORMAR EL
ESTADO ABIERTO EN
UNA REALIDAD SE
REQUIERE DE
COMPROMISOS
RESPALDADOS CON
ACCIONES
CONCRETAS**



INTRODUCCIÓN

El proceso de Estado Abierto en Costa Rica nace en 2015 con la firma por parte del Presidente de la República, el Presidente de la Asamblea Legislativa, Presidente de la Corte Suprema de Justicia y el Presidente del Tribunal Supremo de Elecciones de la Declaratoria para la Creación de un Estado Abierto; con la finalidad de promover políticas de apertura, transparencia, responsabilidad, participación e innovación a favor de los ciudadanos.

Este compromiso de promover un Estado transparente que luche contra la corrupción y garantice la participación ciudadana se refuerza en 2017 con la firma del Convenio Marco para promover un Estado Abierto en Costa Rica y su posterior ratificación en abril del 2019 con la firma del Compromiso Marco para el Fortalecimiento del Estado Abierto y el Diálogo Nacional.

GOBIERNO Y DATOS ABIERTOS

En colaboración con el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano de la administración Solís Rivera, y en conjunto con el Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la Organización de Estados Americanos (OEA) y la Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos (ILDA), apoyamos el proceso que culminó con la aprobación de la Política Nacional de Datos Abiertos de Costa Rica mediante el [Decreto Ejecutivo No. 40199-MP](#) y su Directriz Ejecutiva No. 074-MP en 2017. Asimismo, facilitamos la participación de distintos sectores de sociedad civil y de nuevos actores a los procesos llevados adelante en el marco de los planes de acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP por sus siglas en inglés); y financiamos iniciativas que surgieron de la colaboración de organizaciones de sociedad civil, academia, medios de comunicación y el sector privado con alguna entidad pública de gobierno.

Estos proyectos abarcaron temáticas tan diversas como vivienda, medioambiente, apertura del poder Judicial, participación ciudadana en la Asamblea Legislativa, transporte público, programas sociales para madres adolescentes y personas con discapacidad, entre otros. El carácter innovador de cada propuesta refleja el potencial que tienen los principios del Gobierno Abierto.

**EL GOBIERNO
ABIERTO FACILITA
LAS GESTIONES DE
LOS CIUDADANOS
CON DISTINTAS
INSTANCIAS
PUBLICAS Y
GUBERNAMENTALES**

MÁS ALLÁ DEL GRAN ÁREA METROPOLITANA DE SAN JOSÉ

El trabajo estuvo enfocado en municipalidades que contaban con las condiciones y el potencial de mejorar el estado de rendición de cuentas y de participación ciudadana, a través de un proceso de evaluación que ponderó diversos criterios.

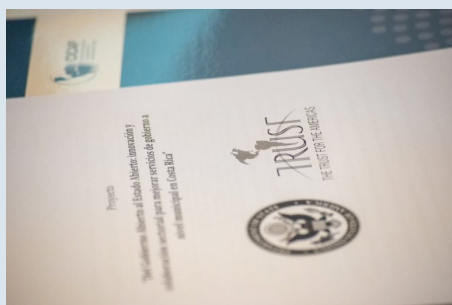
La selección se basó en el análisis de una muestra inicial de veinte municipios, teniendo como criterios principales los índices de Experiencia Pública Digital (IEPD)-que evalúa la calidad de la información suministrada al ciudadano-, y los ejes de Tecnologías de Información, Participación Ciudadana y de Rendición de Cuentas del Índice de Gestión Municipal (IGM). Asimismo, un factor determinante fue la voluntad política de los alcaldes de dichos cantones. Los gobiernos subnacionales seleccionados fueron San Ramón, Esparza, San Mateo, Orotina, Quepos, Bagaces, Cañas, Pococí, Jiménez, Hojancha, Abangares, Turrialba, Guácimo, Osa y Grecia.

Los objetivos del proyecto giraron en torno a la promoción de políticas de Datos Abiertos a nivel municipal y el uso de mejores prácticas para la publicación de datos públicos; facilitar coaliciones entre grupos de la sociedad civil y gobiernos subnacionales; y a fomentar la creación de soluciones disruptivas para la mejora de servicios municipales.

Costa Rica cuenta con 82 cantones divididos en siete provincias, que funcionan con autonomía administrativa. La realidad de los Municipios dista significativamente uno de otro, pero la mayoría comparten los mismos desafíos y limitaciones presupuestarias. A partir de esta evaluación, desarrollamos una metodología para atender realidades diversas fomentando el cambio de mentalidad en las estructuras de gobierno subnacional, y la sostenibilidad de los incipientes procesos de Gobierno Abierto local:

- Formación, sensibilización y fortalecimiento de capacidades en Gobierno Abierto y Datos Abiertos. Con el apoyo de la Escuela de Gobierno de la OEA, además de facilitar contenidos promovimos la creación de equipos multidisciplinarios al interior de cada Municipalidad. Este componente resultó un factor clave en las dinámicas internas de la administración, y en el largo plazo, garantiza un equipo de trabajo temático apartidario. Los equipos están conformados por cinco miembros, generalmente con una representación de la oficina del alcalde, del departamento informático, administrativo, recursos humanos y de sociedad civil.
- Co-creación de políticas públicas. Como entregable del proceso de formación, los equipos fueron responsables del desarrollo colectivo de una política pública de Datos Abiertos municipal. A la fecha, seis Municipalidades ahora cuentan con su política de Datos Abiertos, y otras siete están para la aprobación por el Consejo Municipal. Un modelo de política municipal de datos abiertos fue trabajado en conjunto por todas las Municipalidades en mesas de diálogo facilitadas por el proyecto.

**COSTA RICA CUENTA
CON 82 CANTONES
DIVIDIDOS EN SIETE
PROVINCIAS, QUE
FUNCIONAN CON
AUTONOMÍA
ADMINISTRATIVA.**



- Generación de recursos técnicos para apropiación y consulta. Mediante la generación de alianzas con instituciones y expertos nacionales e internacionales, generamos una serie de recursos que están a disposición de las autoridades municipales y los grupos de sociedad civil interesados en la temática. Los contenidos varían desde metodologías de redes de colaboración, mejores prácticas y estándares para la publicación de datos, hasta generalidades para la protección de datos personales.
- Laboratorios ciudadanos de Innovación: Participación ciudadana y alianzas con la comunidad. Quizás el mayor desafío que manifiestan la totalidad de los cantones relevados, es la baja participación ciudadana de grupos de sociedad civil locales. En conjunto con el Laboratorio de Innovación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica–InnovaAP, generamos espacios de ideación e identificación de problemáticas en cada cantón para promover una mayor cercanía entre los distintos actores locales (asociaciones de desarrollo, cooperativas locales, emprendedores y ciudadanos en general) con las autoridades Municipales.
- Financiamiento a iniciativas innovadoras. Finalmente, el proyecto contempló acercar recursos a iniciativas que surgieran de la alianza entre organizaciones y municipios para la solución de problemáticas de la comunidad. Mediante una convocatoria abierta, financiamos con fondos semilla a 12 proyectos con el objetivo de potenciar los procesos locales de Gobierno Abierto.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Los resultados y lecciones aprendidas variaron tanto como la realidad de cada cantón. Algunos casos como la Municipalidad de Esparza, cuentan hoy con un mecanismo sostenido en el proceso a seguir para la implementación de la Política (sensibilizar, proporcionar herramientas tecnológicas, asignación clara de responsabilidades, comisión municipal de seguimiento a la Política). Asimismo, desarrollaron su portal de datos abiertos gracias a la intervención del proyecto. Caso similar es el de la Municipalidad de Orotina, que recientemente habilitó una sección de Gobierno Abierto y Transparencia en su nuevo sitio web. Por su parte, hubo experiencias mixtas como la de Turrialba, donde se resalta el involucramiento del alcalde en la capacitación y movilización de la ciudadanía, pero las dinámicas internas del municipio no dieron seguimiento a la propuesta de Política de Datos Abiertos para lograr su aprobación. En Quepos, por el contrario, no se pudo llevar a cabo la capacitación con la ciudadanía, y el desarrollo del borrador de política de datos no ha sido generado.

EL PROYECTO
CONTEMPLÓ
ACERCAR
RECURSOS A
INICIATIVAS QUE
SURGIERAN DE LA
ALIANZA ENTRE
ORGANIZACIONES Y
MUNICIPIOS PARA
LA SOLUCIÓN DE
PROBLEMÁTICAS DE
LA COMUNIDAD

En general, se diversificaron los medios de comunicación utilizados para difundir información, que se acompaña de un mayor uso de las redes sociales y sitios webs municipales para la socialización de la información, que tiene el potencial de generar una interacción más cercana entre el gobierno local y la ciudadanía. Un 91% de los enlaces municipales entrevistados manifestaron que a nivel organizacional se había dado un cambio a partir de la participación en el proyecto. Particularmente, señalan como aspectos relevantes el aumento en los conocimientos sobre gobierno abierto, el aprendizaje en métodos de colaboración con las comunidades y también en el comportamiento de trabajo a nivel institucional, elementos que se relacionan con “fibras sensibles” a nivel de cultura organizacional.

“Hay una visión más participativa, se está considerando el involucramiento de la ciudadanía, y romper con ese divorcio que siempre ha existido entre ciudadanía y gobierno. Lo veo como un cambio en la perspectiva. Es emocionante saber que tendremos datos que pueden convertirse en insumo para nuestra gestión. Y eso es eficiencia, es productividad, es también síntesis de trámites, de nuevos productos, que personas externas pueden usar esta información para crear productos como aplicaciones, investigaciones, etc.” (Entrevista enlace municipal, 2019).

El componente de coaliciones locales y laboratorios de innovación ciudadana representa una dinámica con un potencial transformador para la solución de problemáticas locales, con posibilidad de réplica en todo el territorio nacional. Instaurar espacios de redes de innovación social sostenidas y sistemáticas en la gestión municipal es reconocido de manera general como una práctica que tiene incidencia directa en la implementación de políticas públicas. Existe también un consenso generalizado entre los beneficiarios del proyecto en que dichas coaliciones tienden a mejorar las relaciones entre la municipalidad y las organizaciones sociales, y el potencial que estas tienen para propiciar servicios municipales más apegados a las exigencias y demandas ciudadanas.

DESAFÍOS Y DEUDAS PENDIENTES

La confianza (o la falta de) en las autoridades gubernamentales, sean nacionales o sub nacionales, sigue siendo en Latinoamérica un factor clave que condiciona la gestión pública. En el caso de los gobiernos locales, donde la cercanía de los ciudadanos con la administración es mayor, la promoción de estos ecosistemas de colaboración y trabajo en red conlleva beneficios e impactos de transformación cultural.

Esto requiere de un esfuerzo continuo para modificar dinámicas ancladas en las propias administraciones, como la ausencia de normativas internas para implementación de políticas de apertura gubernamental y participación ciudadana, falta de personal técnico (y el recargo de sus funciones) y de recursos económicos para apoyar este tipo de procesos en el mediano y largo plazo.

UN 91% DE LOS ENLACES MUNICIPALES ENTREVISTADOS MANIFESTARON QUE A NIVEL ORGANIZACIONAL SE HABÍA DADO UN CAMBIO A PARTIR DE LA PARTICIPACIÓN EN EL PROYECTO.

Sigue siendo común la percepción por parte de las comunidades en que las autoridades reflejan cierto temor en liberar datos y rendir cuentas, o que si lo hacen sea con meros fines electorales. Por su parte, la ciudadanía en general también necesita capacitación sobre Datos Abiertos y sobre todo sobre su aprovechamiento. La reutilización de los datos y el potencial para la generación de valor económico y social, sobre todo hacia nuevas oportunidades de negocio, emprendimientos o mejoras de productos desde el sector privado, es una de las zonas grises que aun merece mayor exploración.

Sin embargo, lo positivo es que se comienza a materializar un incipiente fomento en la cultura participativa de la ciudadanía, con un énfasis en el empoderamiento de líderes de las comunidades y la participación de personas jóvenes.

HACIA UNA RUTA DE MUNIS ABIERTAS

En julio de 2019 firmamos un acuerdo de entendimiento con el Ministerio de Comunicación de la República para trabajar en conjunto llevando estas experiencias y mejores prácticas hacia todos los cantones costarricenses.

Concretamente, en 2020 estaremos trabajando en la profundización de los procesos de Gobierno Abierto en los cantones de Grecia, Orotina, Quepos, Cañas y Turrialba. Con el objetivo de potenciar la experiencia de Laboratorios de innovación ciudadana, llevaremos adelante un acompañamiento que conlleva dinámicas de ideación, prototipado de soluciones, diversas etapas de testeo y asistencia técnica para el desarrollo de emprendimientos sociales que aporten soluciones a problemas públicos, enmarcados en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). Aquellos productos mínimamente viables (PMV) resultantes y que se identifiquen con mayor potencial de sostenerse en el tiempo, serán apoyados con los recursos financieros necesarios para transformarlos en realidad.

Por otra parte, implementaremos el uso de tecnología cívica en dos de estos municipios a través de proyectos pilotos, que simplifiquen servicios de gobierno y acerquen más al ciudadano a la gestión. A partir de la alianza con OSCity, proponemos la utilización de tecnologías 4.0 para mayor eficiencia en la gestión y emisión de certificados, licencias o patentes municipales generando confianza sobre la validez de los mismos y su trazabilidad. A la vez, de evitar intermediarios, transparenta los procesos y permite promover la participación y el monitoreo a través de campañas ciudadanas. El uso de este tipo de tecnologías abre un abanico amplio para la gestión de los datos y la toma de decisiones basadas en evidencia. El objetivo, además, es acercar a estos Municipios una experiencia con gran auge a nivel global que les permitirá ser pioneros en el país, con la posibilidad de construir sobre la misma nuevos servicios, y posicionarse en el conjunto de los pocos proyectos de este estilo en Latinoamérica.

LA REUTILIZACIÓN
DE LOS DATOS Y EL
POTENCIAL PARA LA
GENERACIÓN DE
VALOR ECONÓMICO
Y SOCIAL ES UNA DE
LAS ZONAS GRISES
QUE AUN MERECE
MAYOR
EXPLORACIÓN.



AGRADECIMIENTOS

Especial agradecimiento a Ana Gabriel Zúñiga Aponte, Maikol Porras Morales, Jorge Umaña Cubillo, coordinador del proyecto, a Angélica Vega, equipo de estudiantes de InnovaAP y a Leonardo Castellón Rodríguez, de la Escuela de Administración Pública de la UCR; por su trabajo y apoyo en Costa Rica. A Eddy García Serrano, Claudio Monge Hernández y Carolina Zúñiga Zamora, quienes evaluaron externamente el proyecto durante 2019.

A Mike Mora, Departamento para la Gestión Pública Efectiva de la OEA, a Rossy Araya y equipo local de la OEA en San José.

A Caroline Burle, Newton Calegari y Bernardette Farías del Centro de Estudios sobre Tecnologías Web de Brasil (Ceweb). A Lucas Jolias y el equipo de OSCity por sumarse a este nuevo desafío.



En la foto, miembros del Trust for the Americas, junto con representantes del Ministerio de Comunicación de Costa Rica y de 30 equipos municipales del país.
Julio 2019