

Cumplimiento de la normativa sobre transparencia activa y acceso a la información pública en las entidades públicas costarricenses

Compliance with regulations on active transparency and access to public information in Costa Rican public entities

Dr. Roberto Guillén Pacheco²

Artículo postulado: 16/09/2020

Artículo aprobado: 22/10/2020

Cita: Guillén Pacheco, R. (2020) Transparencia y acceso a la información pública en las instituciones de gobierno en Costa Rica. Administrar Lo Público, 8va. Compilación, (8) 42-61, ISBN 978-9968-932-36-3 CICAP – Universidad de Costa Rica, San José

Resumen. Para conocer si en la gestión de las entidades estatales de Costa Rica se están institucionalizando los postulados de Gobierno Abierto (GA), se llevó a cabo una investigación de campo con el fin de verificar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia activa y acceso a la información pública establecida por el Gobierno en los planes nacionales de GA. La principal conclusión es que las entidades públicas estudiadas presentan distintos avances en el despliegue formal de la información pública, sin embargo, prevalecen aún obstáculos que dificultan a la ciudadanía accederla de forma ágil y clara.

Palabras clave: Administración Pública, gobierno, gobernabilidad, gobernanza.

Abstract. *To find out if the management of state entities in Costa Rica is institutionalizing the postulates of Open Government (GA), a field investigation was carried out in order to verify compliance with the regulations on active transparency and access to the public information established by the Government in GA national plans. The main conclusion is that the public entities studied present different advances in the formal deployment of public information, however, obstacles still prevail that make it difficult for citizens to access it in an agile and clear way.*

Keywords: *Public administration, government, governance*

Introducción

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 *Open Government Partnership* (OGP, por siglas en inglés) o Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, en español)³ como un esfuerzo global para mejorar el desempeño y la calidad de

² Docente e investigador; Escuela de Administración Pública; Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública; Director del Programa de Posgrado en Administración Pública, Universidad de Costa Rica. roberto.guillen@ucr.ac.cr

³ En este documento se utiliza la abreviatura OGP, debido a la mayor disponibilidad de literatura bajo ese acrónimo.

los gobiernos, mediante una iniciativa liderada por el entonces presidente los Estados Unidos Barack Obama.

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, eleven los estándares de integridad en la administración pública y extiendan el acceso a nuevas tecnologías. Todo esto facilita una mejor rendición de cuentas y una mayor apertura que propicia un cambio sustancial en la forma de gestionar lo público.

El concepto de GA se articula alrededor de tres principios orientados a mejorar la calidad de la vida democrática y obtener mayor legitimidad social con respecto al ejercicio gubernamental:

- Transparencia de la información pública, actualizada y exhaustiva
- Participación de la ciudadanía en los procesos de políticas públicas y
- Colaboración de los actores sociales en los procesos de gestión de lo público.

Acerca del principio de Transparencia, la OEA (s.f.) la define como “un gobierno transparente dispone de información sobre sus responsabilidades, actos, decisiones, datos, planes, fuentes y todo lo demás relacionado con la sociedad”. Además, se distinguen tres formas de ejercerla:

- Activa: obligación de la Administración a publicar la información,
- Pasiva: derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite y,
- Colaborativa: obligación de la Administración a publicar los datos crudos y como un derecho de la ciudadanía a procesarlos para producir nueva información. (Forotransparencia, 2012).

Gascó (2014, p.15) señala que: “la transparencia no aporta valor por sí misma si no se vincula con la rendición de cuentas”. La ciudadanía puede llevar a cabo su propia evaluación de la información que la Administración provee, propiciando por tanto la corresponsabilidad y el control ciudadano.

En ese sentido, los países miembros de la OGP declaran que se obligan a formular e implementar en conjunto con la sociedad civil, planes nacionales de acción bianuales para el GA, con compromisos concretos para "promover la transparencia, luchar contra la corrupción, empoderar a los ciudadanos y aprovechar el poder de las nuevas tecnologías para hacer que el gobierno sea más eficaz y responsable".

En la última década, gran parte de las sociedades democráticas del mundo se han incorporado a la OGP⁴, y ha tenido una expansión creciente en las administraciones

⁴ Al 2020, 79 países y 20 Gobiernos regionales y locales se han adherido a la OGP. <https://www.opengovpartnership.org> consultado 21-09-2020

públicas latinoamericanas⁵. Sin embargo, en la revisión de la literatura al respecto se observa que el concepto, todavía es demasiado “abierto”, sobre todo, cuando se trata de “operacionalizarlo mediante iniciativas y compromisos de actuación” (Ramírez y Dassen, citados en Cruz, 2015, p. 38).

Autores como Oszlak (2013), 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.

Por lo tanto, según las particularidades propias de su entramado social e institucional en los diferentes países, el implementar el GA no ha sido un objetivo fácil de alcanzar, motivo por lo cual se hace necesario desarrollar instrumentos metodológicos, adecuados a los contextos nacionales, para tener capacidad de identificar qué tan abierto está un gobierno analizando las características observables de su accionar.

Sobre el acceso a la información y la transparencia

Las ideas relacionadas con la libertad y el derecho a la información pública tienen su asidero, por lo menos desde la Ilustración, en el debate social y en el desarrollo histórico de la democracia liberal (Guillén, 2019, p.47). Al respecto, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), en el documento “Recomendación para un mejor acceso y un uso más eficiente de la información pública” define el concepto de “información del sector público” como: “información, incluidos productos y servicios de información, generados, creados, recopilados, procesados, conservados, mantenidos, difundidos o financiados por o para el gobierno o institución pública ” (OCDE, 2008, p.4) teniendo en cuenta requisitos y restricciones legales establecidas en los respectivos marcos jurídicos.

Para ello, y en virtud del proceso de incorporación de Costa Rica a la OCDE, se revisan los conceptos y prácticas configuradas por el Consejo (Council) de esta organización internacional de cooperación para el desarrollo, sobre el GA. Entre los compromisos que asumen los países adherentes, está el cumplimiento de los aspectos que se plantean en la siguiente recomendación:

7. Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multicanal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas (OCDE, 2017).

⁵ Región América Latina y el Caribe: Brasil, Colombia, Costa Rica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay (<https://www.opengovpartnership.org/es/our-members/>, consultado 21-09-2020).

La OCDE (2008) plantea, un marco de principios más amplio y compatible para el desarrollo y la implementación de enfoques y directrices nacionales que contribuyen al intercambio global y al uso y reúso de la información pública. Menciona que, a esa fecha, 16 países adherentes contaban con leyes sobre acceso a la información y transparencia. Entre los 13 principios a seguir por los países adherentes, se resaltan los siguientes:

- **Maximizar la disponibilidad de información del sector público para su uso y reutilización**, desarrollando un régimen de principios de acceso o asumir la apertura en la información del sector público como una regla predeterminada siempre que sea posible. Definición de motivos de denegación o limitaciones, como la protección de la seguridad, privacidad personal, preservación de intereses privados como derechos de autor, o la aplicación de la legislación y las normas nacionales de acceso.
- **Fomentar condiciones para un acceso amplio y no discriminatorio para la reutilización de la información del sector público**, eliminando restricciones innecesarias sobre las formas en que se puede acceder, utilizar, reutilizar, combinar o compartir, de modo que, en principio, toda la información accesible estaría abierta para reutilizar por todos. Mejora del acceso a la información a través de Internet y en forma electrónica y haciendo disponible y desarrollando sistemas automatizados de licencias en línea, teniendo en cuenta el principio de copyright.
- **Fortalecer el conocimiento de qué información del sector público está disponible para acceder y reutilizar**. Como listas de activos de información publicados en línea, con una presentación clara de las condiciones para acceder y reutilizar en los puntos de acceso a la información.

Por otra parte, la OCDE (2008) promueve indicadores sobre el desempeño gubernamental, mediante variables para medir el grado de apertura gubernamental como: legislación que promueve el acceso de la información, leyes sobre parámetros de privacidad y protección de datos, y procedimientos administrativos para requerir información a través de la interacción entre la ciudadanía y las autoridades.

En esa misma dirección, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2006) elaboró una guía para medir el acceso a la información, a partir de la implementación del derecho de acceso a la información en la legislación gubernamental, el uso del derecho a la información por parte de la población en general y de la sociedad civil y el uso del derecho por parte de grupos vulnerables.

Según la OEA en América 22 países⁶ cuentan con leyes sobre acceso a la información pública, lo cual es importante porque “El flujo de información desde el gobierno hacia los ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado y la retroalimentación de éstos hacia el gobierno es clave para un buen funcionamiento del gobierno abierto” (OEA, consultado 2020). Mientras que en Costa Rica se elaboró un proyecto de ley con apoyo de la OGP desde el 2014 (expediente 19.113), y más recientemente, el proyecto “Ley General de Acceso a la información pública y la transparencia”, expediente 20799, los cuales aún no han sido dictaminados por la Asamblea Legislativa.

Esto a pesar de que, en la Constitución Política, en el artículo 11 establece la obligación a la Administración Pública de rendir cuentas, actuar de manera transparente y dar publicidad a sus acciones. El artículo 27 garantiza la libertad de petición ante cualquier entidad oficial y el derecho a obtener pronta resolución, mientras que el artículo 30 expresa que "Se garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público. Quedan a salvo los secretos de Estado". En tanto, la jurisprudencia de la Sala Constitucional, por ejemplo, el voto-08995 de 2006, establece la obligación de la Administración Pública de usar formatos abiertos y neutralidad tecnológica, para favorecer el acceso a la información pública.

Ante la ausencia de la aprobación a la ley específica en la materia, los contenidos básicos de la propuesta registrada en el expediente legislativo 19.113, se retomaron en el segundo plan nacional de acción para GA 2015-2017, y a partir de los elementos del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP)⁷, se emitieron decretos y directrices Presidenciales⁸ que establecen la apertura de los datos públicos y la transparencia y el acceso a la información pública, con el fin de promover en las entidades estatales el cumplimiento efectivo de estas obligaciones.

En ese sentido, este autor en una investigación⁹ anterior sobre la implementación del GA en Costa Rica, observó que luego de tres planes nacionales de acción, la

⁶ En las Américas existen 22 países que en el año 2015 cuentan con una ley sobre el derecho de acceso a la información pública: Antigua y Barbuda, Brasil, Belice, Canadá, Colombia, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, San Vicente, Trinidad y Tobago, y Uruguay (<https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>, consultado 21-09-2020).

⁷ ITSP: instrumento de medición a cargo de la Defensoría de los Habitantes de la República, elaborado y aplicado anualmente por el CICAP desde el 2015, para valorar el avance de la transparencia del Sector Público, a partir de la información en los sitios Web de las entidades públicas. Está compuesto por 4 dimensiones, 16 variables, 38 sub-variables y 95 indicadores.

⁸ Decreto N.º 40199-MP “Apertura de datos públicos”, del 27 de abril de 2017, Directriz No. 074 “Apertura de Datos Abiertos” del 27 de abril de 2017, Decreto N.º 40200-MP-MEIC-MC “Transparencia y Acceso a la Información Pública”, del 27 de abril de 2017. La Gaceta Alcance N.º 122, 2 de junio 2017. Directriz N.º 073 “Transparencia y Acceso a la Información Pública” del 27 de abril de 2017

⁹ Pry01-1624-2018. Implementación del Gobierno Abierto en la gestión de las instituciones del Gobierno Central de Costa Rica.

agenda de GA es percibida como colateral en la gestión ordinaria de las entidades públicas. Tampoco se evidencia que la ciudadanía y el funcionariado público, en general, tengan claridad acerca del concepto y los alcances del GA y no es visto como nueva forma de gobernanza pública posburocrática, apenas se le asocia con la dimensión de transparencia, en el marco de los esfuerzos emprendidos contra la corrupción. También, se identificó que la aplicación del ITSP desde 2015 paulatinamente ha venido posicionado el tema de la transparencia.

Con base en lo anteriormente expuesto, surge la necesidad de verificar si en la dinámica de la gestión ordinaria de las instituciones públicas se están institucionalizando los principios de GA, y, específicamente acerca del elemento que las sustenta: garantizar el derecho de acceso a la información pública. Por consiguiente, se emprende una investigación de carácter práctico B8A62 “Elaboración de una metodología de verificación de la implementación de las dimensiones de transparencia y participación de gobierno abierto, en las instituciones gubernamentales de Costa Rica”.

En la primera parte de esta investigación se procura constatar el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y acceso a la información pública que las entidades del sector público deben cumplir, según la normativa establecida por el Gobierno en el ámbito de los planes nacionales de GA, concretamente el Decreto presidencial sobre Transparencia y acceso a la información pública N° 40200-MP-MEIC-MC y la Directriz 073 para la entidades desconcentradas, cuyos resultados preliminares son los que se presentan en este documento.

Materiales y Métodos

La primera etapa de la investigación B8A62¹⁰, se realiza conjuntamente entre la Escuela de Administración Pública (EAP), el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) ambos de la Universidad de Costa Rica (UCR), y la Organización no gubernamental Costa Rica Integra, capítulo nacional de Transparencia Internacional. El trabajo de campo se realiza con el aporte de 59 estudiantes de V año de la EAP durante el segundo semestre 2018, organizándose en 14 grupos de trabajo (más un grupo revisor e integrador de los datos) a los que se les asignan las entidades por sector de actividad estatal.

Los aspectos por verificar son los establecidos en el DE-40200 MP-MEIC-MC sobre la transparencia y el acceso a la información pública” y la directriz presidencial No. 073-MP-MEIC-MC:

1. Nombramiento del Oficial de Acceso a la Información (OAI) (artículo 12). Designado para atender las quejas relacionadas con la falta de atención de

¹⁰ Informe avance I etapa. Mayo 2020. Universidad de Costa Rica. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP). Investigación B8A62 “Elaboración de una metodología de verificación de la implementación de las dimensiones de transparencia y participación de gobierno abierto, en las instituciones gubernamentales de Costa Rica”. Sistema de Gestión de Proyectos (SIGPRO). Aprobado el 24 de junio 2020 por Vicerrectoría de Investigación UCR.

las solicitudes de información pública presentadas, elaborar un informe anual con datos estadísticos y coordinar acciones de mejora con el Oficial de Simplificación de Trámite (OST).

2. Si bien no lo establece taxativamente el DE-40200, adicionalmente se consideró oportuno revisar la referencia que se hace en los planes institucionales acerca de objetivos relacionados con la transparencia¹¹.
3. Cumplimiento de la publicación oficiosa de información pública (artículo 17) en el Sitio web oficial de 20 obligaciones de transparencia activa.
4. Inclusión de la sección Acceso a la Información y Transparencia en el informe anual de labores de los jerarcas (artículo 18) con siete obligaciones específicas relacionadas con la efectividad del cumplimiento del derecho de información.

De las 336 entidades del Sector Público identificadas por Ministerio de Planificación Nacional de Costa Rica (MIDEPLAN) se seleccionaron 112¹² que al 2018 cuentan con cuatro evaluaciones continuas del ITSP, así como del Índice de Gestión Institucional (IGI) que aplica anualmente la Contraloría General de la República (CGR) específicamente en los indicadores de transparencia, ética y prevención de la corrupción.

Cabe resaltar que el 44% de las entidades seleccionadas pertenecen voluntariamente a la Red interinstitucional de Transparencia, a cargo de la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR) desde 2004. Esto hace suponer que han adquirido cierto nivel de madurez organizacional utilizando los respectivos sitios web institucionales y medios sociales que facilitan la transparencia y el acceso a la información pública. Además, las entidades analizadas se clasifican por tipo de organización pública (naturaleza jurídica) para valorar si esto representa alguna diferencia al respecto, por lo que se agrupan de la siguiente forma:

- 18 Ministerios
- 45 Órganos Adscritos a Ministerios
- 33 Instituciones Autónomas y Semiautónomas
- 9 Órganos Adscritos a Instituciones Autónomas
- 7 Empresas y Entes Públicos

Para la recolección de los datos en las 112 entidades públicas seleccionadas, se aplican 10 instrumentos de recopilación o “tablas de verificación”¹³ según los aspectos a verificar antes señalados. Específicamente, los cuestionarios relacionados con el aspecto 2, verificación en el Sitio web de 20 obligaciones de transparencia activa, son de carácter dicotómico –cumplen o no cumplen- mientras

¹¹ Las referencias a la transparencia pueden incluir los temas de acceso a la apertura de datos, el acceso a información pública y la rendición de cuentas.

¹² Cabe aclarar que no se contemplaron los poderes Legislativo y Judicial, las entidades adscritas a ellos, el Tribunal Supremo de Elecciones, los Gobierno Locales o Municipalidades, la Universidades Públicas, ni la Caja Costarricense del Seguro Social, estas últimas por su alto grado de autonomía política, administrativa y organizativa

¹³ Los cuestionarios utilizados se presentan en el informe de la Investigación B8A62 (ver referencia 9).

que, la verificación de los otros tres aspectos, requirieron identificar y entrevistar a los actores clave¹⁴ que provean la información correspondiente.

El análisis de la información obtenida sobre cada aspecto se hace mediante una revisión grupal, y se cotejó con los hallazgos de otros grupos con el fin de identificar aquellos elementos comunes que inciden en el cumplimiento o no de las obligaciones establecidas. Al final todos los grupos presentan un resumen con las apreciaciones correspondientes, las cuales se exponen y se confrontan para generar los resultados finales.

Resultados

La indagatoria sobre el cumplimiento de las prácticas de transparencia activa y el acceso a la información pública establecidas por el Poder Ejecutivo, brindó los resultados que resumidamente se exponen a continuación.

Verificación del Nombramiento de Oficial de Acceso a la Información

El 57% (63) de las entidades estudiadas cumplen con la obligación de designar un Oficial de Acceso a la Información (OAI) para atender las quejas por la falta de atención de las solicitudes de información pública presentadas ante instancias internas de la institución. Observándose un mayor grado de cumplimiento en los Ministerios (83%) y en las Instituciones Autónomas (63,6%), y un menor grado en Órganos adscritos a Ministerios (15%) y a instituciones autónomas (18.7%) y en las empresas públicas (2.7%).

Con respecto a que “dicha designación recaerá sobre la Contraloría de Servicios de la institución, o en su defecto, sobre otro funcionario de la institución” (DE40200, art. 12), el 44% de las designaciones cumplen con la indicación de designar a la persona que ocupa el cargo de Contralor(a) de Servicios, mientras el 35%, recae en puestos de las áreas de Comunicación e imagen, y el resto en diversos cargos, entre ellos, del área de informática.

Verificación de las obligaciones de transparencia activa

En el artículo 17 del DE-40200 y ordinal 11 de la directriz 073, se establecen 20 obligaciones de transparencia activa que las instituciones públicas deben publicar y mantener actualizada en su respectivo sitio web oficial. Para hacer el análisis, las 20 obligaciones taxativamente numeradas en el decreto presidencial se reagruparon por temáticas afines de la siguiente manera:

a. Obligaciones relacionadas con las funciones y procesos institucionales:

¹⁴ Tales como: Dirección de la Oficina de Planificación, Dirección de Recursos Humanos, Oficiales de Acceso a la Información, Contralores de Servicios, Encargados de Comunicación.

La mayoría de las entidades cumple con proporcionar a través de su sitio web la información general acerca de la entidad, como su marco normativo, sus competencias y los servicios que brindan.

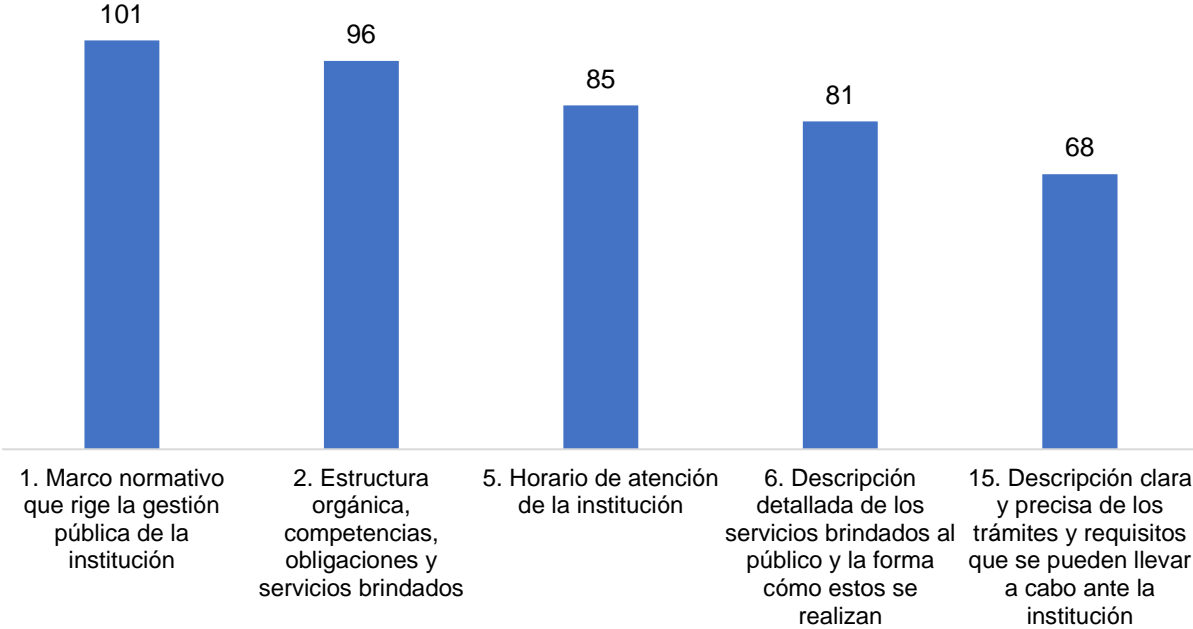


Figura 1. Información general

En menor grado, en los sitios web las entidades públicas se describen claramente los trámites que llevan a cabo, lo cual puede explicarse por debilidades en la elaboración de la documentación actualizada de los procedimientos y en la forma de presentarlos de manera accesible al público.

b. Obligaciones relacionadas con la información de los funcionarios:

Usualmente en los sitios web se despliega el directorio institucional con el listado de funcionarios, aunque no siempre se encuentran actualizados los números y las personas que ocupan los cargos.

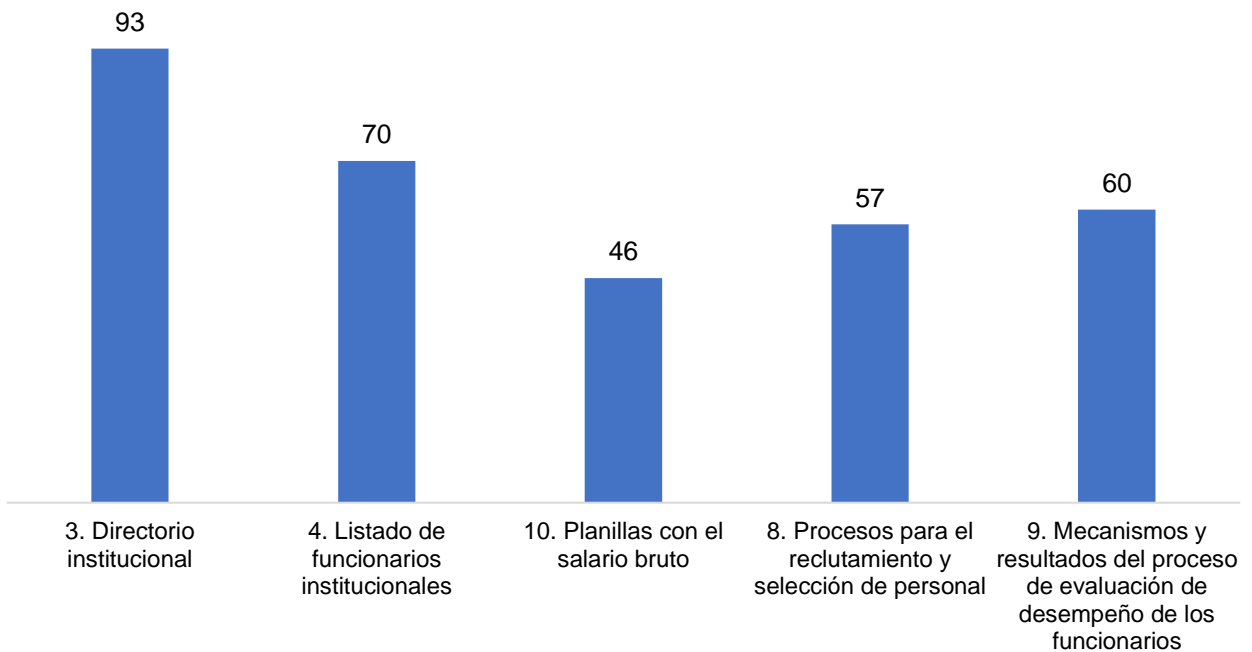


Figura 2. Información sobre el personal

La información sobre reclutamiento y selección del personal: concursos, ternas y criterios de selección del personal escogido, aún son temas con poca divulgación. Asimismo, la información disponible sobre salarios y evaluaciones del desempeño muestran las reticencias del funcionariado a ser expuestos al escrutinio público.

c. Obligaciones relacionadas con los planes institucionales y resultados:

En su mayoría, las entidades públicas cumplen con la presentación en sus sitios web de información sobre los marcos filosóficos: Visión, Misión, Valores y Objetivos estratégicos, así como de sus planes estratégicos y operativos. También la presentación de memorias anuales y, en menor medida, los informes de auditorías internas, aunque apenas el 30% publican el seguimiento de los respectivas recomendaciones o Matriz de Cumplimiento (MACU) según el DE-39763-MP “Obligaciones derivadas del Sistema de Control Interno” y la respectiva Directriz 058-MP.

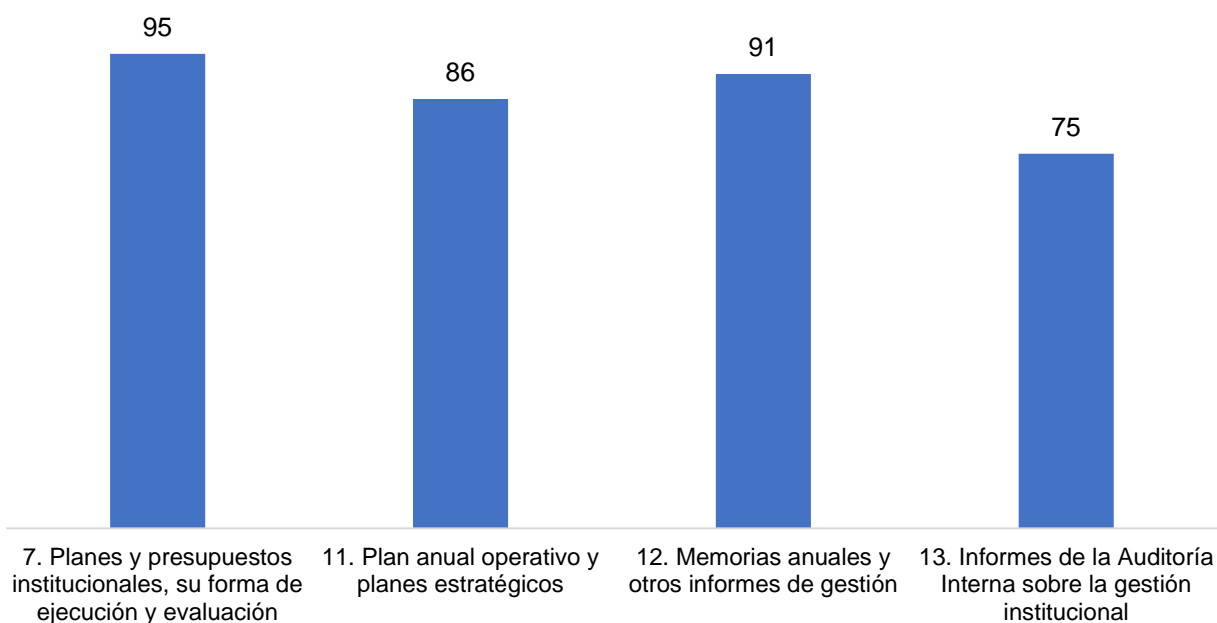


Figura 3. Información sobre planes institucionales

Como se explicó anteriormente, aunque no lo establece taxativamente el DE-40200, adicionalmente se consideró oportuno revisar la referencia que se hace en los planes institucionales acerca de objetivos relacionados con la transparencia¹⁵.

Los resultados muestran que el 64,3% de las entidades estudiadas hacen referencia en sus planes institucionales al principio de transparencia.

Sin embargo, al profundizar en el análisis de estas referencias, se observa poco alineamiento entre los enunciados filosóficos y las acciones concretas.

Se considera un nivel de referencia alto si se observa un alineamiento entre los objetivos, valores, estrategias y los planes respectivos. Se considera medio, si hacen referencia ya sea en sus objetivos y estrategias o valores, pero no se visualizan en planes concretos. Se considera una referencia de nivel bajo, si solo lo hacen en un componente, usualmente en alguno de los valores.

Los resultados de la revisión al respecto muestran que sólo un 13% de los planes institucionales hacen una referencia que se puede considerar alta de los propósitos relacionados con la transparencia, porque alinean alguno o varios pilares de transparencia desde su filosofía organizacional hasta proyectos de acción específicos.

¹⁵ Las referencias a la transparencia pueden incluir los temas de acceso a la apertura de datos, el acceso a información pública y la rendición de cuentas.

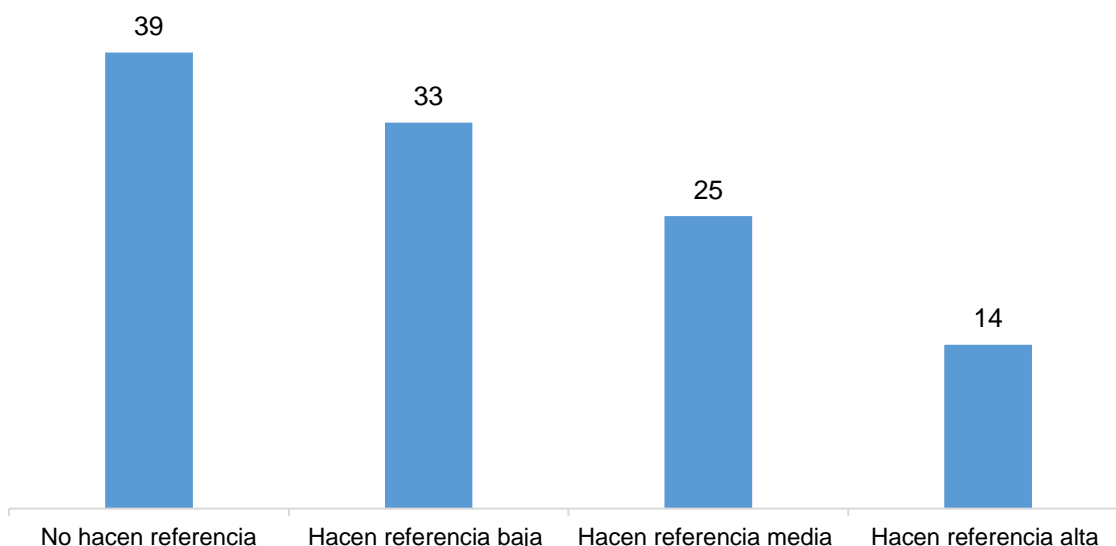


Figura 4. Referencia a la transparencia en los planes institucionales

d. Obligaciones relacionadas con información sobre objetos del gasto:

La información sobre los procesos de contratación administrativa es materia sensible particularmente en cuanto al tema de corrupción.

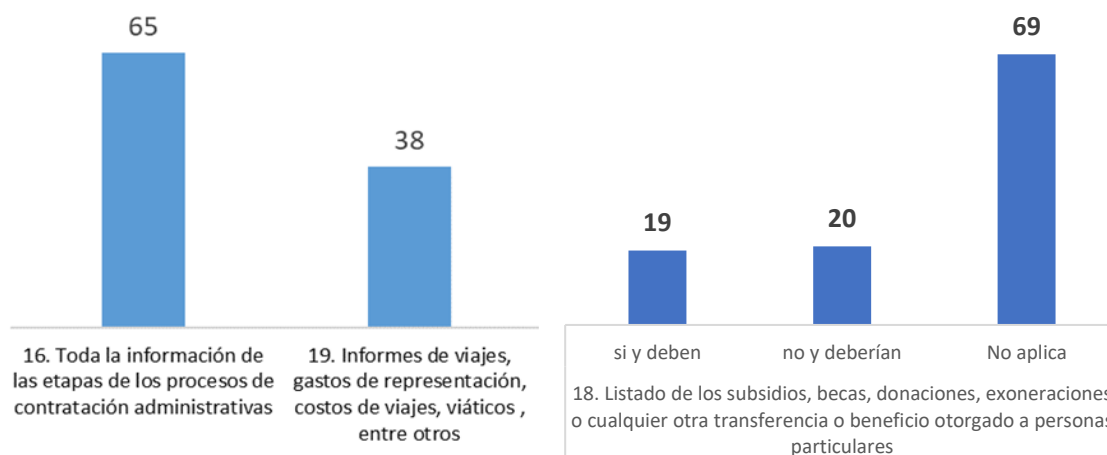


Figura 5. Información sobre recursos

Este tema se ha abordado mediante la implementación del Sistema de Compras Públicas -SICOP- o con sistemas propios en las entidades que administran gran cantidad de recursos presupuestarios.

Esto presenta alguna ambigüedad sobre dónde debe presentarse la información para cumplir con esta obligación, por lo que es común encontrar en los sitios web información resumen o estadística sobre los procesos de contratación

administrativa y la referencia al SICOP o al sistema institucional con respecto a los detalles.

Sobre informes de otros rubros de gastos, relacionados con viajes, viáticos, gastos de representación, el cumplimiento de esta obligación es relativamente bajo.

Hay instituciones que realizan transferencias a terceros, personas, empresas u organizaciones privadas, de ellas, solo la mitad publica en los sitios web la información respectiva.

e. Obligaciones sobre la toma de decisiones de órganos directivos:

Las entidades públicas que tienen como órgano superior a Juntas Directivas, tales como las instituciones autónomas u órganos adscritos a Ministerios, tienen la obligación de publicar y mantener actualizadas en los sitios web las respectivas actas de las sesiones directivas.

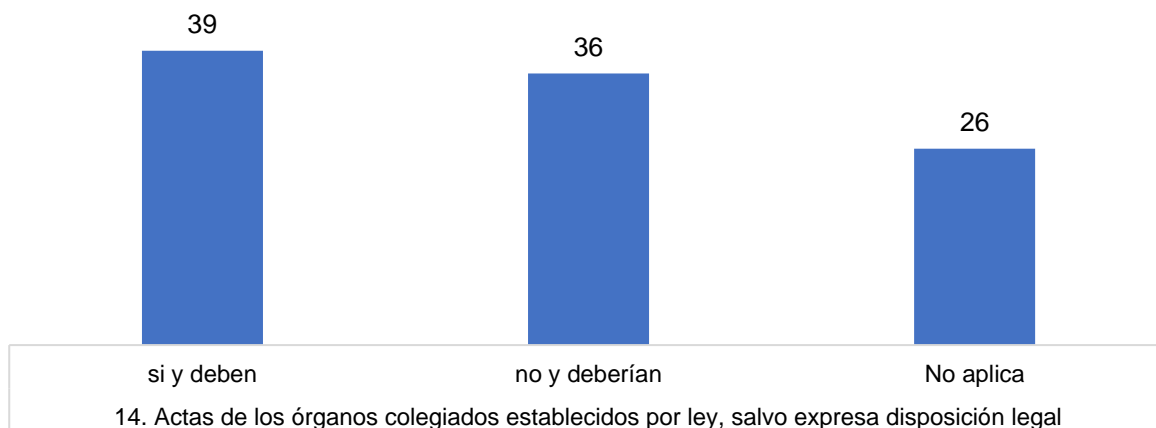


Figura 6. Publicación de actas

De las entidades que cuentan con órganos colegiados y deben publicar las actas en los sitios Web, solo se evidencia que el 52% lo hacen, aunque se presenten desactualizadas hasta en dos meses su publicación.

f. Obligaciones de mecanismos para interacción con el público:

Con respecto a la obligación de establecer en los sitios web un mecanismo para que la ciudadanía pueda interactuar con las administraciones públicas, se observa que la mayoría de las entidades gubernamentales ofrecen en sus páginas una opción digital para solicitar información adicional, realizar peticiones específicas, plantear denuncias y hacer sugerencias con respecto al funcionamiento institucional, usualmente dedicando una sección denominada “contáctenos”.

Sin embargo, las pruebas de “cliente oculto” realizadas en el trabajo de campo, mostraron que sólo cerca del 50% de las consultas realmente fueron atendidas en los 10 días que establece la ley¹⁶.

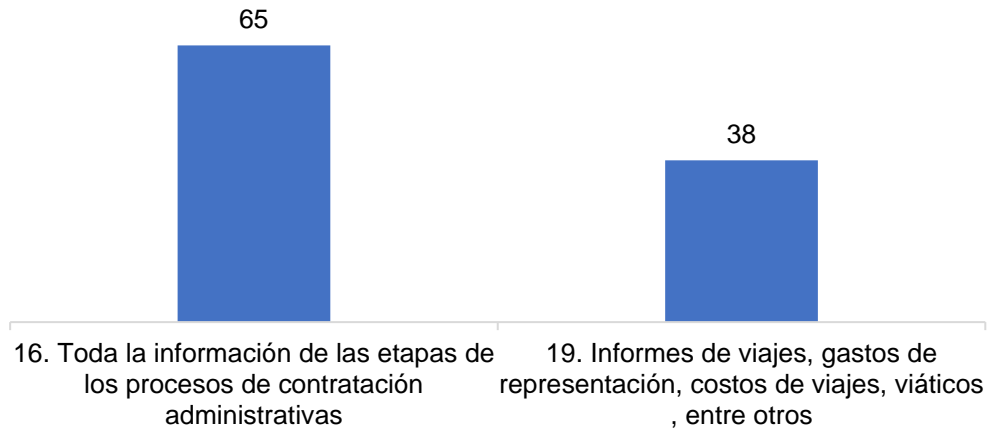


Figura 7. Mecanismos de solicitud y despliegue de información.

En cuanto a la transparencia pasiva o publicación de información que fomente la transparencia y el control, la mayoría de las entidades presentan información adicional a la solicitada en el DE-40200 y Directriz 073, relacionadas con sus funciones sustantivas ordinarias.

Aunque, esto también puede explicarse como resultado de solicitudes de personas o grupos de la sociedad civil que la han requerido particularmente, y por el acatamiento de sentencias de la Sala Constitucional ante recursos de Amparo interpuestos a la Administración. Sin embargo, ambos aspectos merecen mayor indagación para realizar un análisis más preciso.

Puede observarse que, de las entidades públicas estudiadas, el 66% cumplen en más de un 70% las obligaciones formales de transparencia activa. Este comportamiento puede desglosarse por percentiles: el 36% de las instituciones cumplen entre 81% y el 100% de las obligaciones de transparencia activa a través de los sitios Web, mientras que el 34% cumplen entre 61% y el 80%. Menos del 30% cumplen con el 30% de las obligaciones establecidas.

¹⁶ Ley General de la Administración Pública, art. 27, establece el derecho de pronta respuesta 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.

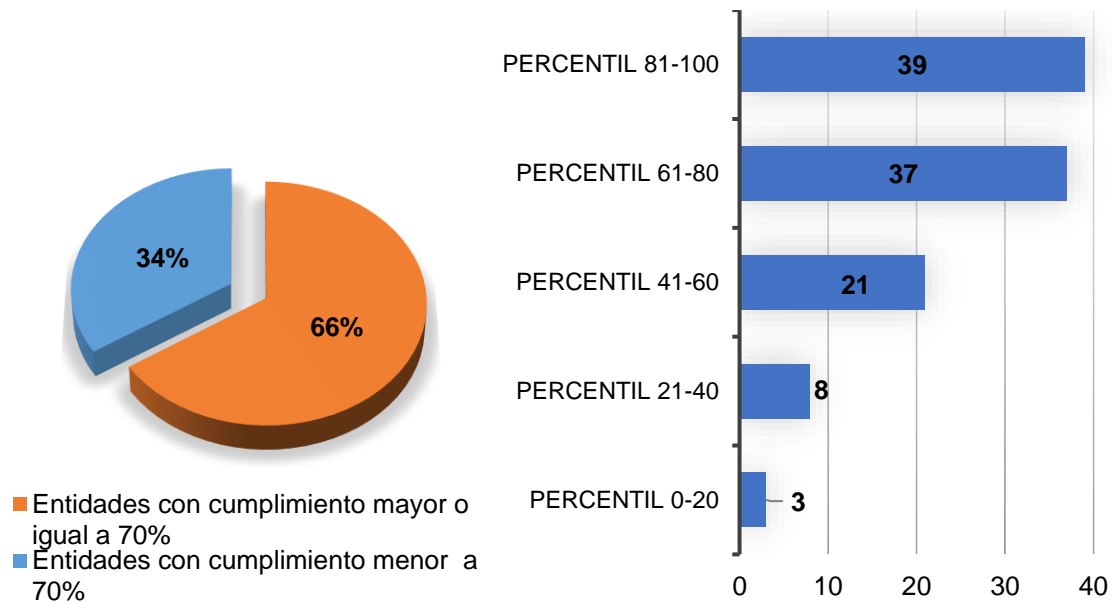


Figura 8. Cumplimiento de la transparencia activa, según percentil

Sin embargo, los informes que emiten los grupos que realizaron el trabajo de campo, presentan en común la observación de que, cuando se hacen consultas adicionales a los funcionarios a través del correo electrónico, telefónicamente o se plantean consultas específicas, es usual que la “pasan de un funcionario a otro”, y cuando se logra obtener respuesta, es muy probable escuchar la pregunta “para qué la quiere” y dependiendo de la justificación, que se indique que la información solicitada debe pedirse por escrito a algún jerarca.

Rendición de cuentas: Informe anual de labores y el derecho de acceso a la información pública

Tal como lo señala Gascó (2014, p.15): “la transparencia no aporta valor por sí misma si no se vincula con la rendición de cuentas”. En ese sentido, el artículo 18 del DE40200 y el 12 de la directriz 073, establecen la obligación a los jefes de las entidades estatales de presentar un informe anual de labores que se incorpora al Informe Presidencial anual¹⁷, los cuales deben contar con una sección de “Acceso a la Información y Transparencia”, sobre las solicitudes recibidas, los recursos de amparo interpuestos, así como, entre otras, las acciones para mejorar el cumplimiento de este derecho humano.

Los informes de rendición de cuentas presentan dificultades para accederlos ya que no están accesibles en los sitios web institucionales, a pesar de los esfuerzos realizados, incluyendo consultas directas a los actores clave identificados para obtenerlos. De las 112 entidades públicas estudiadas inicialmente, se lograron obtener los informes en 76 de ellas, pero solo gracias al apoyo directo del Archivo

¹⁷ En cumplimiento del Art. 11 de la Constitución Política “...La Administración Pública en sentido amplio, estará sometida a un procedimiento de evaluación de resultados y rendición de cuentas...”. Este se realiza cada 1 de mayo ante la Asamblea Legislativa.

de la Asamblea Legislativa, donde el Informe Presidencial anual queda oficialmente archivado.

Mientras que los contenidos de la sección Acceso a la Información y Transparencia en el informe anual de labores de los jefes de las entidades muestran bajos niveles de observancia. El más alto se refiere a que el 57% de las entidades considera que durante el período se hicieron mejoras y avances en la institución para garantizar ese derecho, pero sólo el 43% presentaron estadísticas sobre solicitudes de información e indican que han capacitado a sus funcionarios al respecto. El escaso porcentaje presentado por el resto de los ítems valorados sugiere que los mecanismos de verificación de rendición de cuentas o no están claros o tienen poco desarrollo en las instituciones públicas.

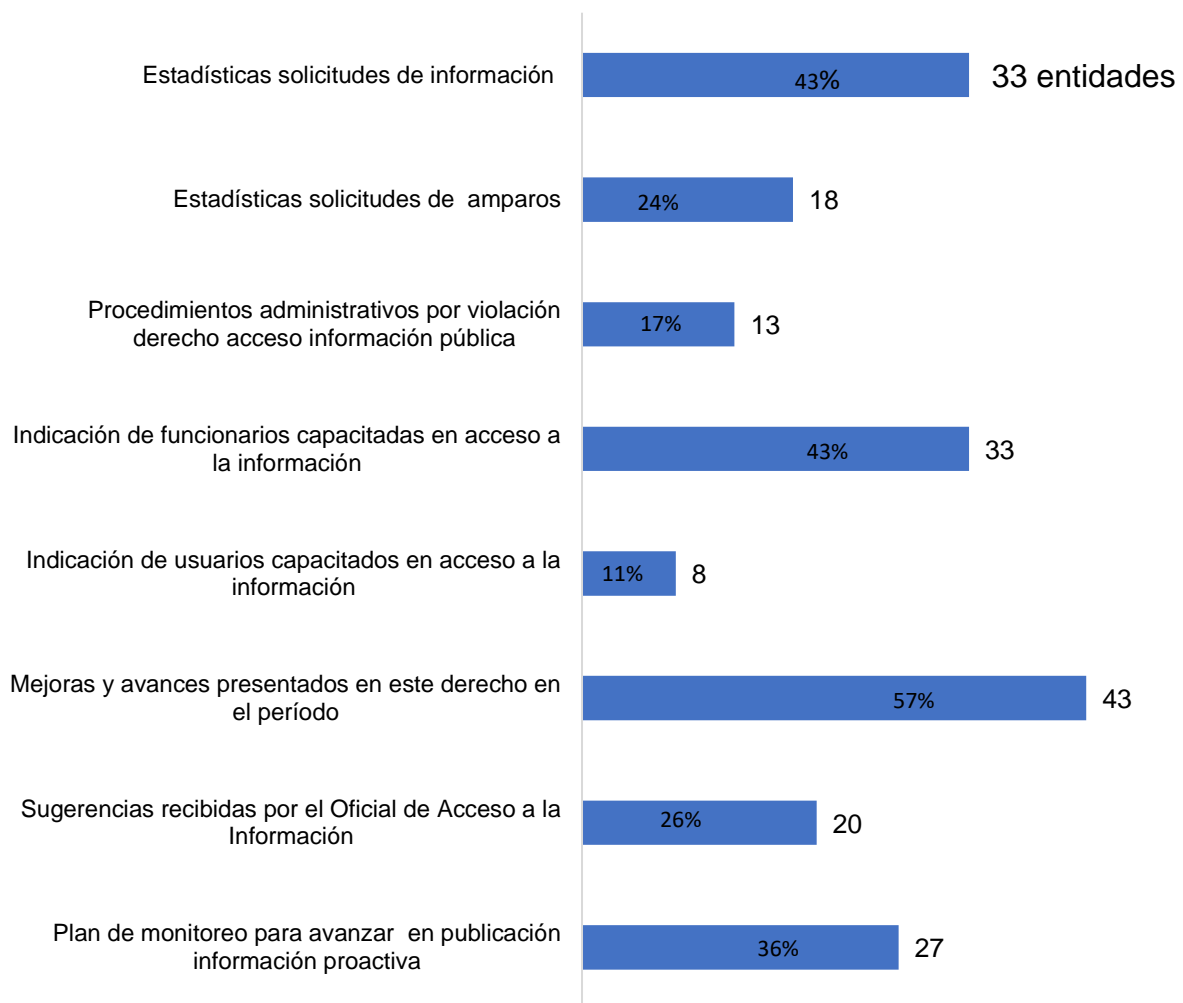


Figura 9. Contenidos de la sección Acceso a la Información y Transparencia en el informe anual de labores de los jefes de las entidades analizadas

Los funcionarios consultados reconocen desconocimiento acerca de esta temática, que induce a suponer que el concepto de rendición de cuentas es poco comprendido

entre los operadores de la administración pública y, por tanto, insuficientemente desarrollado en los procesos de gestión.

Usualmente, la rendición de cuentas es vista como una acción que se realiza desde la perspectiva de la administración y no desde los requerimientos de la ciudadanía. Los enfoques y los mecanismos de rendición de cuentas de las instituciones públicas costarricense es un tema que también merece mayor indagación.

Discusión

Se observa que las entidades públicas estudiadas presentan avances en cuanto al despliegue formal de la información pública, puesto que un 66% de ellas alcanzó más de un 70% de cumplimiento de las 20 obligaciones de transparencia activa, aunque también evidencian ámbitos pendientes de mejora.

Pero cuando se hacen consultas adicionales a los funcionarios se evidenciaron debilidades en las entidades estatales en cuanto al deber de eliminar barreras de acceso para que la ciudadanía pueda accederla de manera directa, ágil y clara.

Aunado a lo anterior, desde perspectiva institucional, el acceso a la información pública presenta obstáculos operativos, tales como: el diseño poco amigable de los sitios web institucionales para que la persona pueda localizar con más facilidad la información y datos que constituyen obligación de transparencia activa; la atención dentro del plazo de ley de las solicitudes de acceso a la información que se reciban por los mecanismos de interacción con la ciudadanía como el correo electrónico indicado en el sitio web; directorios telefónicos desactualizados o donde no se obtiene respuesta; así como el uso poco efectivo de las plataformas de servicios con ese propósito.

Si bien se logró determinar la designación de Oficiales de Acceso a la Información en el 63% de las instituciones analizadas, de conformidad con el mandato del DE-40200 y la Directriz 073, sin embargo, al entrevistarlos se evidenció limitaciones en la capacitación sobre el rol que deben cumplir y en las condiciones que les permitan desplegar plenamente sus funciones.

La transparencia y el acceso a la información pública como pilares del GA se ven poco reflejados en los instrumentos de planificación, de manera que sean considerados transversalmente como elementos centrales en las ideas rectoras (misión, visión y valores) así como en los planificación estratégica y operativa institucional, tal como rezan los planes nacionales de desarrollo (MIDEPLAN 2014-2018 y 2018-2022). Si en la práctica se diera ese enfoque, permitiría orientar el desarrollo y mejora de los procesos de gestión y de los correspondientes sistemas de información y comunicación entre la administración y la ciudadanía.

Aunque buena parte de las instituciones presentaron en el Informe de Rendición de Cuentas 2017, en lo referente al ejercicio del derecho de acceso a la información, en las consultas realizadas a actores institucionales, entre ellos a los OAI

designados, se evidenció desconocimiento del alcance del concepto mismo y de los mecanismos para su efectiva operacionalización.

En cuanto al seguimiento y medición de indicadores de transparencia y acceso a la información pública, no se evidencia que la Comisión Nacional de Gobierno Abierto (CNGA) realice el seguimiento según lo que establece el Decreto Ejecutivo No.40200 y la Directriz No.073.

A manera de resumen, al verificar el cumplimiento de la normativa sobre transparencia activa y acceso a la información pública establecida por el Gobierno en los planes nacionales de GA, en general, se observa que las entidades públicas estudiadas presentan disparidad en sus avances para el despliegue formal en los sitios web de la información pública exigida o transparencia “activa”. También, se observan limitaciones en lo referente al ejercicio efectivo del derecho de la ciudadanía a recibir la información pública que solicite (Transparencia pasiva), así como, sobre el cumplimiento de la obligación de la Administración a publicar datos que la ciudadanía pueda procesar y producir nueva información (Transparencia colaborativa).

En unas entidades más que en otras, se evidencia que en la práctica prevalecen obstáculos que dificultan a la ciudadanía el ejercicio efectivo del derecho humano de acceder de forma ágil y clara a la información pública, y, por otra parte, no se evidencia en ellas un esfuerzo sistemático, continuado y consistente orientado a desarrollar políticas y estrategias que generen un cambio en la cultura y en los procesos institucionales para lograr esa finalidad. Esto induce a considerar que la agenda de transparencia y acceso a la información pública sigue siendo colateral a la agenda ordinaria de gestión en las entidades gubernamentales observadas.

Como reflexión final, se evidencia la necesidad de hacer una verificación sistemática de la implementación de las obligaciones normativas establecidas sobre transparencia y acceso a la información pública en las entidades gubernamentales, por lo cual es aconsejable que ese ejercicio indagatorio se realice con cierta periodicidad, de manera que sirva para realimentar las métricas actuales del ITSP y el IGI. Más aún, que genere insumos para formular una métrica integrada sobre transparencia, e inclusive de Gobierno Abierto o Estado Abierto¹⁸, que facilite orientar la formulación y seguimiento de los respectivos planes nacionales.

Referencias

- Gascó, M. (2014). *Open government. Opportunities and Challenges for Public Governance*. Public Administration and Information Technology, Volume 4. Springer. Barcelona. Spain. Recuperado de: www.springer.com/la/book/9781461495628
- CLAD. (2016). *Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto*. Aprobada por la XVII.

¹⁸ En Costa Rica, a partir del 2015 con la firma del Convenio entre los poderes Ejecutivo, Legislativo, Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones, se plantea como Estado Abierto.

- 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>
- Forotransparencia (2012). Recuperado de <https://www.forotransparencia.com/tres-tipos-de-transparencia/>
- Guillén, R. (noviembre 2019). *Incorporación y desarrollo del gobierno abierto en la gestión pública costarricense*. Tesis Doctoral. Doctorado Académico en Gobierno y Políticas Públicas UCR.
- Guillén, R. (2020) *Informe Final de Investigación B8A62. Elaboración de una Metodología de Verificación de la implementación de las dimensiones de transparencia y participación de Gobierno Abierto, en las Instituciones del Gobierno Central de Costa Rica*. Vicerrectoría de Investigación. Universidad de Costa Rica (UCR).
- 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/>
- OCDE (14 December 2017). *Recommendation of the Council on Open Government*. C(2017)140 - C/M(2017)22. Recuperado de: <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- OCDE (marzo 2008). *Recomendación para un Mejor Acceso y un Uso más Eficiente de la Información Pública [C(2008)36]*. Committee for Information, Computer and Communications Policy. Recuperado de ([https://one.oecd.org/document/C\(2008\)36/en/pdf](https://one.oecd.org/document/C(2008)36/en/pdf))
- 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_Transparancia_Gobierno_Abierto.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/87590AF6C8092A7905257F0600603398/$FILE/Declaraci%C3%B3n_Transparancia_Gobierno_Abierto.pdf)
- OEA (2020). *Leyes de Acceso a la Información*, Departamento para la Gestión Pública Efectiva (DGPE). Organización de los Estados Americanos. Consultado 19/9/2020: <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/ACCESO/mandatos.asp>
- OGP. (2011). *Declaración de Gobierno Abierto*. Recuperado de <https://www.opengovpartnership.org/es/process/joining-ogp/open-government-declaration/>
- 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/
- 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
- 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>
- Sánchez, 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>
- 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>