

UNIVERSIDAD DE COSTA RICA  
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADO

COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO  
ABIERTO: EL CASO DEL GOBIERNO DE COSTA RICA

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

Harold Hütt Herrera

Ciudad Universitaria Rodrigo Facio, Costa Rica

2022

## **Dedicatoria**

A mis padres por el regalo de la vida, por su constante apoyo y acompañamiento en mi camino... a mi hijo Adrián por ser siempre cómplice de mis proyectos de vida, una fuente de inspiración y por compartir mis sueños.... A Vane, mi esposa, por su amor, comprensión y apoyo incondicional, siempre en las buenas y en las malas!!!... y a mis hijas afectivas Ale y Lu, por ser “parte del equipo”, por su paciencia y por su disposición para que “construyamos” siempre juntos!

## **Agradecimientos**

La gratitud en este tipo de procesos se extiende a muchas personas que de una u otra forma han sido fuente de inspiración, apoyo y estímulo... pero en particular quiero agradecer a:

Don Orlando Hernández, por aceptar el reto, por su diligente guía, por motivarme siempre a seguir adelante, por sus gentiles atenciones y su sabio consejo!

Patricia Vega, por haber sido no solo una guía, sino una compañera en este proceso y una mano amiga en los momentos más difíciles...

Margoth Mena, por su siempre valioso y positivo perfeccionismo científico, por su gran apoyo, paciencia y valiosas contribuciones para el desarrollo de la investigación.

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

---

Dr. Leonardo Salas Quirós  
**Representante de Decana**  
**Sistema de Estudios de Posgrado**

---

Dr. Orlando Hernández Cruz  
**Director de Tesis**

---

Dra. Margoth Mena Young  
**Asesora**

---

Dra. Patricia Vega Jiménez  
**Asesora**

---

Dr. Sergio Salazar Araya  
**Director del Programa de**  
**Posgrado en Gobierno y Políticas Públicas**

---

Harold Gerardo Hütt Herrera  
**Sustentante**

## Tabla de contenidos

Dedicatoria .....	ii
Agradecimientos .....	iii
Tabla de contenidos ... ..	v
Lista de figuras .....	ix
Lista de tablas .....	xiii
Resumen .....	xv
Summary .....	xvii
Lista de abreviaturas .....	xix
INTRODUCCIÓN .....	1
A.    Justificación.....	3
B.    Debates teóricos sobre el concepto de Gobierno abierto.....	13
C.    Antecedentes y planteamiento del problema .....	17
D.    Pregunta de investigación.....	20
E.    Objetivos .....	21
E.1.    Objetivo general:.....	21
E.2.    Objetivos específicos: .....	21
F.    Premisa de investigación.....	22
CAPÍTULO I	
COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES.....	23
1.1. Políticas públicas y Gobierno abierto.....	24
1.2. Gobierno digital, Gobierno abierto y Estado abierto .....	28
1.3. Los tres pilares básicos de la gestión de Gobierno abierto: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana .....	31
1.3.1.    La rendición de cuentas o accountability .....	31
1.3.2.    Transparencia.....	34
1.3.3.    Participación Ciudadana .....	35
1.4. Estado abierto.....	38
1.5. El aparato estatal y el bien público.....	39
1.5.1.    Agencia gubernamental.....	39
1.5.2.    Institución .....	40

1.6.	Políticas Públicas y Participación Ciudadana .....	41
1.6.1.	Niveles de participación ciudadana .....	45
1.6.2.	Mecanismos de participación ciudadana .....	46
1.7.	Ciudadanía y grupos organizados .....	50
1.7.1.	Ciudadanía .....	50
1.7.2.	Sociedad civil y movimientos sociales .....	51
1.7.3.	Actores sociales .....	53
1.7.4.	Grupos comunitarios.....	54
1.7.5.	Grupos minoritarios .....	55
1.8.	La construcción del bien común.....	56
1.9.	Políticas Públicas y Comunicación .....	57
1.10.	Comunicación y gestión pública .....	62
1.11.	Comunicación y participación ciudadana .....	64
1.12.	Comunicación y Gobierno abierto .....	68
1.13.	La comunicación bajo una perspectiva polisémica .....	69
1.13.1.	Comunicación .....	70
1.13.2.	La gestión de comunicación.....	71
1.13.3.	Comunicación estratégica .....	72
1.13.4.	Comunicación política .....	73
1.14.	Medios de comunicación y opinión pública.....	74
1.14.1.	Medios de comunicación social .....	74
1.15.	Teorías vinculadas a la gestión de la comunicación .....	75
1.15.1.	Teoría de la información.....	75
1.15.2.	Teoría de la acción comunicativa .....	77
1.15.3.	Teoría de los efectos limitados .....	78
1.15.4.	Teoría de la Agenda Setting.....	79
1.16.	Teorías de interacción e interdependencia de las organizaciones y los sistemas sociales .....	80
1.16.1.	Teoría de sistemas.....	80
1.16.2.	Teoría de la interacción social .....	81
1.16.3.	Teoría del intercambio social.....	83
1.16.4.	Teoría del neoinstitucionalismo sociológico .....	85
1.17.	Metodología utilizada en la investigación.....	87

1.17.1. Enfoque y tipo de investigación .....	87
1.17.2. Estrategia metodológica de investigación .....	90
1.17.3. Objeto de estudio, unidad de análisis y unidades de observación .....	90
1.17.4. Grupos de estudio y mecanismos de recolección de información .....	91
1.17.5. Categorías analíticas .....	92
1.17.6. Cantidad de participantes necesaria para lograr los objetivos y determinación estadística .....	98
1.17.7. Criterios de inclusión y exclusión .....	99
1.18. Modelo teórico propuesto para la investigación .....	100
1.19. Estrategia metodológica: estudio de caso.....	106
1.20. Herramientas de investigación .....	108

## CAPÍTULO II

### POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS DE GOBIERNO ABIERTO: UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS REFERENCIAS INTERNACIONALES Y EL CASO DE COSTA RICA

.....	110
2.1. Lineamientos del Open Government Partnership .....	110
2.2. Perspectivas de la OCDE en la gestión de Gobierno abierto .....	115
2.3. La CEPAL y las tendencias mundiales en materia de Gobierno abierto .....	1211
2.4. La UNESCO y la gestión de Gobierno abierto .....	126
2.5. Perspectiva de la FAO en relación con la participación ciudadana .....	133
2.6. Políticas de Gobierno abierto en Costa Rica.....	135
2.6.1. Política de datos abiertos .....	137
2.6.2. Política de rendición de cuentas.....	13939
2.6.3. Política de participación ciudadana .....	1400
2.6.4. Lineamientos para la elaboración de políticas públicas.....	1455
2.6.5. Análisis comparativo entre las directrices internacionales sobre Gobierno abierto y las políticas locales de implementación de este modelo .....	147

## CAPÍTULO III

### POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA.....

3.1. Contexto político en el marco de la adopción del modelo de Gobierno abierto.....	1566
3.2. Políticas de comunicación vinculadas a la gestión de Gobierno abierto.....	158

3.3. Implementación operativa del modelo de Gobierno abierto .....	161
3.4. Caracterización de las estrategias de comunicación orientadas hacia la participación ciudadana.....	164
3.5. Perspectiva de los oficiales de información sobre la gestión de comunicación en el marco del proceso de Gobierno abierto.....	174
3.6. La gestión de comunicación desde la perspectiva institucional .....	191
3.7. La gestión mediática impulsada por el equipo de Gobierno abierto .....	194
3.8. La gestión de Gobierno abierto y las redes sociales.....	207
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE UN GOBIERNO ABIERTO.....</b>	<b>219</b>
4.1. Una estrategia institucional para impulsar un acercamiento con la ciudadanía, en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto .....	222
4.1.a. Cómo se ha articulado la gestión de los oficiales de información .....	223
4.2. Estrategias de participación ciudadana: un vínculo con la sociedad civil .....	226
4.3. La gestión de Gobierno abierto bajo la perspectiva de funcionarios institucionales (oficiales de información) y de la sociedad civil (representantes de grupos organizados) .....	238
4.4. Análisis de las estrategias utilizadas para incentivar la participación ciudadana en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto .....	254
4.5. La articulación de esfuerzos y la generación de sinergias para estimular la participación ciudadana en el marco del modelo de Gobierno abierto .....	255
4.6. Fortalezas y debilidades identificadas en el proceso de articulación de esfuerzos del Gobierno con la ciudadanía .....	265
<b>CAPÍTULO V</b>	
<b>PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA ....</b>	<b>270</b>
5.1. La construcción de políticas públicas en Costa Rica .....	273
<b>CONCLUSIONES FINALES.....</b>	<b>289</b>
Limitaciones de la investigación .....	297
Temas que podrían ser abordados en futuras investigaciones .....	299
Referencias.....	302
Anexos .....	317

## Lista de figuras

<b>Figura 1</b>	
Obstáculos para la implementación del Gobierno abierto a nivel nacional .....	8
<b>Figura 2</b>	
Niveles de participación en los regímenes democráticos .....	48
<b>Figura 3</b>	
Formas y mecanismos de participación ciudadana .....	49
<b>Figura 4</b>	
Tipología de percepciones basada en intangibles .....	66
<b>Figura 5</b>	
Modelo teórico propuesto para el análisis de la incidencia de la comunicación y la participación ciudadana en la definición de políticas públicas .....	101
<b>Figura 6</b>	
Vínculos relacionales entre las políticas gubernamentales vinculadas a la gestión pública .....	104
<b>Figura 7</b>	
Ecosistema de desarrollo de Gobierno abierto .....	105
<b>Figura 8</b>	
Objetivos de las estrategias de Gobierno abierto de los países .....	116
<b>Figura 9</b>	
Marco de trabajo para una estrategia de Gobierno abierto .....	117
<b>Figura 10</b>	
Iniciativas de Gobierno abierto en acción .....	122
<b>Figura 11</b>	
Desglose temático derivado de la cobertura informativa contemplada en la investigación para el período 2012-2020 .....	201
<b>Figura 12</b>	
Segregación de las notas informativas vinculadas a la gestión de Gobierno Abierto durante el período 2012-2020, según su enfoque .....	202

<b>Figura 13</b>	
Composición de las notas informativas vinculadas a la gestión de Gobierno abierto durante el período 2012-2020, según fuente .....	203
<b>Figura 14</b>	
Total de notas contempladas en el monitoreo del sitio de Facebook de Gobierno abierto Costa Rica, según año .....	209
<b>Figura 15</b>	
Temas vinculados a los mensajes difundidos por año en el Facebook de Gobierno Abierto Costa Rica de acuerdo con la muestra de mensajes utilizada para la investigación .....	215
<b>Figura 16</b>	
Segregación de temas, según número de menciones en la muestra de mensajes seleccionada del Facebook de Gobierno abierto, para el período 2016-2019 .....	216
<b>Figura 17</b>	
Compromisos en materia de participación ciudadana del I Plan de acción .....	229
<b>Figura 18</b>	
Compromisos en materia de participación ciudadana del II Plan de Acción .....	230
<b>Figura 19</b>	
Compromisos en materia de participación ciudadana del III Plan de Acción .....	231
<b>Figura 20</b>	
Actividades desarrolladas en el marco del II Plan de Acción .....	236
<b>Figura 21</b>	
Principales ejes de acción de Gobierno abierto que reconocen los oficiales de información .....	239
<b>Figura 22</b>	
Principales ejes de acción del Gobierno abierto que reconocen las personas representantes de la sociedad civil .....	240

<b>Figura 23</b>	
Valoración general realizada por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil, sobre esfuerzos implementados en materia de Gobierno abierto .....	246
<b>Figura 24</b>	
Características que debería tener la gestión de Gobierno abierto de acuerdo con los oficiales de información y representantes de la sociedad civil .....	247
<b>Figura 25</b>	
Canales de comunicación utilizados por oficiales de información y Representantes de la sociedad civil en la interacción instituciones – usuarios .....	248
<b>Figura 26</b>	
Efectividad percibida de los canales de comunicación utilizados por parte de los oficiales de información para comunicarse con la ciudadanía .....	249
<b>Figura 27</b>	
Efectividad percibida de los canales de comunicación utilizados por parte de las personas representantes de la sociedad civil para comunicarse con las instituciones públicas .....	250
<b>Figura 28</b>	
Principales razones por las cuales los representantes de la Sociedad Civil se han comunicado con las instituciones .....	251
<b>Figura 29</b>	
Conocimiento de la “Guía de elaboración de Políticas Públicas” de MIDEPLAN ...	278
<b>Figura 30</b>	
¿Se han promovido políticas públicas desde la institución que usted representa? .....	279
<b>Figura 31</b>	
Nivel de relevancia que se le asigna a los procesos de participación ciudadana .....	282
<b>Figura 32</b>	
Canales de comunicación utilizados para los procesos de consulta pública en los Ministerios .....	283

<b>Figura 33</b>	
Efectividad percibida de los canales de consulta pública .....	284
<b>Figura 34</b>	
Segmentos de la población que han participado en los procesos de consulta pública de acuerdo con las personas entrevistadas .....	286
<b>Figura 35</b>	
Suficiencia percibida en relación con los esfuerzos gubernamentales para promover la participación ciudadana .....	287

## Lista de tablas

<b>Tabla 1</b>	
Niveles de compromiso definidos por el Manual de Gobierno abierto de la CEPAL, en relación con la participación ciudadana .....	7
<b>Tabla 2</b>	
Categorías y subcategorías del estudio .....	99
<b>Tabla 3</b>	
Aporte metodológico de las teorías seleccionadas para el análisis .....	109
<b>Tabla 4</b>	
Definiciones conceptuales de participación ciudadana y sus diferentes acepciones en el tiempo .....	138
<b>Tabla 5</b>	
Tipos de lógicas de acción e intercambio sociedad civil – Estado .....	141
<b>Tabla 6</b>	
Comparación de pautas internacionales y locales de Gobierno abierto .....	158
<b>Tabla 7</b>	
Normas y políticas de comunicación para la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica .....	170
<b>Tabla 8</b>	
Cantidad de notas informativas vinculadas con la gestión de Gobierno abierto. Período 2012-2020 .....	210
<b>Tabla 9</b>	
Notas informativas contempladas en el análisis de contenido .....	211
<b>Tabla 10</b>	
Temas derivados de la cobertura informativa, según frecuencia de menciones en su contenido .....	218
<b>Tabla 11</b>	
Sitios de Facebook en Costa Rica vinculados a la gestión de Gobierno abierto .....	223

<b>Tabla 12</b>	
Publicaciones de Facebook de Gobierno abierto incorporadas en el análisis de contenido .....	225
<b>Tabla 13</b>	
Actividades de participación ciudadana promovidas en el contexto de la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica .....	243
<b>Tabla 14</b>	
Mecanismos establecidos para generar vínculos con la ciudadanía en el marco de la gestión de Gobierno abierto .....	250
<b>Tabla 15</b>	
Criterios por los cuales el Gobierno debe mantener un vínculo permanente con la ciudadanía, de acuerdo con los oficiales de información, y representantes de la sociedad civil .....	258
<b>Tabla 16</b>	
Fortalezas identificadas por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil en materia de Gobierno abierto .....	260
<b>Tabla 17</b>	
Debilidades identificadas por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil en materia de Gobierno abierto .....	262

## RESUMEN

La presente investigación analiza la incidencia que han tenido las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, en el marco de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019.

Lo anterior, bajo la premisa de que los procesos dialógicos entre el Gobierno y la ciudadanía se construyen a través de estrategias de comunicación y bajo una adecuada articulación de esfuerzos con los diversos grupos de interés, y con la ciudadanía en general.

Asimismo, se ha tomado en consideración que las políticas públicas deben obedecer a procesos participativos de movilización social donde se consideren las expectativas y necesidades de la población.

La metodología utilizada es de carácter analítico, bajo un enfoque cualitativo con apoyo de herramientas cuantitativas, partiendo de la propuesta de análisis de caso, dadas las implicaciones de la geolocalización y la temporalidad en los referentes histórico, político, cultural y social.

Los aportes generados por la investigación se consideran relevantes, dado que el modelo de Gobierno abierto aún es incipiente, por lo que continuamente se están generando nuevos conocimientos y experiencias en el marco de su implementación.

Costa Rica ha logrado significativos avances en materia de normas y políticas gubernamentales para el impulso de este modelo, en concordancia con las pautas de los diversos organismos internacionales que se han venido involucrando en el impulso de esta nueva forma de Gobierno, como es el caso del *Open Government Partnership* (OGP) la Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

No obstante, el proceso aún implica significativas limitaciones y desafíos. La carencia de recursos, la sobrecarga de funciones en el equipo de gestión y los cambios en cargos políticos han dificultado que el proceso pueda prosperar de manera idónea, aunque los resultados han sido notorios en materia de transparencia y de acceso a información, lo que se ha logrado con iniciativas como es el caso de Gobierno Digital, la Red Institucional de Transparencia y la Red de Oficiales de Información en las instituciones públicas.

Pese a lo anterior, el eje de participación ciudadana aún se encuentra en un estado incipiente, siendo que se ha visto limitado a un grupo de organizaciones preestablecidas - en su mayoría-, con las cuales se ha iniciado una articulación básica de esfuerzos en términos de información, capacitación y actividades de co-creación.

Tomando en consideración los elementos anteriormente expuestos, y a pesar de los esfuerzos realizados, es necesario indicar que aún se está lejos de contar con mecanismos idóneos de participación ciudadana para el análisis profundo de temas de interés nacional, para el desarrollo de esfuerzos catalizadores en la toma de decisiones y para la construcción conjunta de políticas públicas.

Si bien es cierto el país sigue siendo uno de los pioneros en esta materia, es necesario contar con un mayor compromiso político en términos de dotación de recursos y respaldo institucional, en procura de facilitar las condiciones necesarias para el adecuado desarrollo de los tres ejes medulares del modelo de Gobierno abierto: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

## SUMMARY

This research analyzes the incidence of communication and citizen participation policies and strategies on the public policies development, within the framework of the National Strategy for an Open Government in Costa Rica, during the 2014-2019 period.

The preceding, under the premise that the dialog processes among the Government and the citizenry are built through communication strategies, under accurate articulation efforts with groups of interest, as well as the citizenry in general.

Likewise, it has been taken into consideration that public policies must be built since participative social mobilization processes consider the population's expectations and needs.

The methodology used is analytic, under a qualitative approach with the support of quantitative tools, using the Case Analyzes perspective, taking into account the implications of the geolocation and temporality of the historical, political, cultural, and social references.

The contributions generated by this research are considered relevant because the Open Government Model is still incipient, so new knowledge and experiences are continually being generated within the framework of its implementation.

Costa Rica has made significant progress in government regulations and policies to promote the Open Government Model. Per the guidelines of the most well recognized international organizations that have been working on this initiative, like the Open Government Partnership (OGP), The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO), The Food and Agriculture Organization (FAO), The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (CEPAL), and the Organization for Economic Cooperation and Development (OCDE).

Nevertheless, the lack of resources, the overload of functions in the management team, and constant changes in the political staff have made it difficult for this process can prosper

as expected. Even though results have been notoriously transparent and ease of access to information, what has been obtained is thanks to initiatives like the Digital Government Strategy, The Institutional Network of Transparency, and the Information Officer Network on the public institutions.

Despite the previous, the axis of citizen participation is still in an incipient state, taking into consideration that the effort articulation has been limited to previously organized groups -on its majority-, with which ones it has been coordinating a basic articulation in terms of information campaigns, training process, and co-creation activities.

Taking into consideration the elements exposed, and despite the efforts made, it is necessary to point out that the country is still far from having a suitable mechanism of citizen participation in order to promote the in-depth analyzes of national interest issues, to promote catalyzing efforts on the decision-making and to promote collaborative and participative efforts to develop public policies.

Although the country continues to be one of the pioneers on this matter, it is necessary to have a more significant political commitment in terms of allocation of the resources and institutional support in order to facilitate the necessary conditions for adequate development of the three core axes of the Open Government Model: Transparency, Accountability, and Citizen Participation.

## Lista de abreviaturas

<b>ACCESA</b>	Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta Agricultura
<b>ARESEP</b>	Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CGR</b>	Contraloría General de la República
<b>CICAP</b>	Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública
<b>CLAD</b>	Centro Latinoamericano de la Administración para el Desarrollo
<b>CONARE</b>	Consejo Nacional de Rectores
<b>COSEVI</b>	Consejo Nacional de Seguridad Vial
<b>DHR</b>	Defensoría de los Habitantes de la República
<b>FAO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>INAMU</b>	Instituto Nacional de la Mujer
<b>INEC</b>	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
<b>ITSP</b>	Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense
<b>LGTBIQ+</b>	Población Lésbica, Gay, Bisexual, Transexual e Intersexual, Queer o sin etiquetas, además de otras orientaciones
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
<b>TIC</b>	Tecnologías de la Información y la Comunicación
<b>UNESCO</b>	Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura

## **Ministerios representados con abreviaturas en el documento**

<b>MAG</b>	Ministerio de Agricultura y Ganadería
<b>MCJD</b>	Ministerio de Cultura, Juventud y Deportes
<b>MEIC</b>	Ministerio de Economía, Industria y Comercio
<b>MEP</b>	Ministerio de Educación Pública
<b>MICITT</b>	Ministerio de Ciencia, Innovación, Tecnología y Comunicaciones
<b>MIDEPLAN</b>	Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica
<b>MINAE</b>	Ministerio de Ambiente y Energía
<b>MOPT</b>	Ministerio de Obras Públicas y Transportes

## **Ministerios sin cartera**

M. (Ministro/Ministra) de Comunicación

M. (Ministro/Ministra) de Deporte

M. (Ministro/Ministra) de Desarrollo Humano e Inclusión Social

M. (Ministro/Ministra) de la Mujer

M. (Ministro/Ministra) de la Niñez y la Adolescencia

M. (Ministro/Ministra) de Turismo

“Hace algunos años el concepto “Gobierno abierto” era un ideal donde sólo algunos países se encontraban en vías de aplicar políticas consecuentes con aquella idea. Actualmente, y gracias al arduo y coordinado trabajo de los países del mundo, el concepto ha traspasado la barrera teórica y se ha llenado de contenido, materializándose en políticas concretas y casos de éxito en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. Incluso, con los años el concepto ha evolucionado en algunos países y hoy podemos hablar de “Estado abierto” haciendo referencia a una extensión de los principios del Gobierno abierto a todos los niveles y poderes del Estado” (CEPAL, 2017, p.5).



UNIVERSIDAD DE  
COSTA RICA

SEP Sistema de  
Estudios de Posgrado

**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, **Harold Gerardo Hütt Herrera**, con cédula de identidad **108100803**, en mi condición de autor del TFG titulado **Comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto: El caso del Gobierno de Costa Rica**.

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.

---

**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

La presente investigación plantea un análisis, en el marco de la gestión pública, de la incidencia que han tenido las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, en el desarrollo de políticas públicas bajo el modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019, así como los vínculos teórico conceptuales que permiten integrar estos elementos.

Bajo la perspectiva de los ejes de investigación del Programa de Doctorado: Gobierno, actores e instituciones políticas; y políticas públicas; se ha previsto contribuir a una mejor comprensión de los procesos vinculados a la gobernanza y al fortalecimiento de la gestión democrática, como parte de las implicaciones de la implementación del modelo de Gobierno abierto, profundizando de manera más específica en los procesos colectivos generados para la construcción y desarrollo de políticas públicas.

Para operacionalizar este análisis se ha propuesto el estudio de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana implementadas por el Gobierno para sensibilizar, informar, articular y motivar a la ciudadanía a ser partícipe de los procesos de consulta pública y de los espacios de co-creación; así como también, para facilitar el acceso a la información disponible a través de las iniciativas de rendición de cuentas y de transparencia, en concordancia con el diseño conceptual propuesto por el modelo de Gobierno abierto.

Adicionalmente, y como parte del proceso de investigación, se realizó un estudio de las políticas dictadas por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y la Alianza para el Gobierno abierto; así como la literatura disponible en esta materia, con el fin de identificar los aspectos conceptuales básicos, las pautas y estándares internacionales

establecidos en materia de participación ciudadana, como eje medular del modelo de Gobierno abierto.

En relación con la estructura del documento, en el capítulo I se desarrollan los elementos teórico – conceptuales vinculados a la gestión de comunicación, a la participación ciudadana, al modelo de Gobierno abierto y el desarrollo de políticas públicas, en tanto en el capítulo II se detallan los aspectos metodológicos que darán sustento al proceso de investigación.

A manera de antecedente de la propuesta del modelo de Gobierno abierto, es oportuno indicar que parte de sus bases empezaron a forjarse a partir de los lineamientos de transparencia que desde el año 2003 había venido impulsado la OCDE entre sus miembros (Barria, González y Cisternas, 2017, p.24).

Lo anterior motivó a que en el año 2009, el entonces presidente de Estados Unidos - Barack Obama-, emitiera un memorando orientado al establecimiento de pautas para las agencias estatales, con el fin de que se adoptaran políticas de transparencia. Lo anterior culminó dando paso a la creación del *Open Government Partnership* en el año 2011, como una alianza de países dispuestos a promover un nuevo modelo orientado a la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana; como una forma de rescatar la credibilidad en la institucionalidad, y de fortalecer la democracia. (Barria et al., 2017, p.24).

Costa Rica fue uno de los primeros países en suscribirse a este modelo, en el año 2011, al igual que otros países latinoamericanos como Brasil y México, quienes además fueron parte del equipo fundador, considerando que esta iniciativa representaba un valioso mecanismo para fortalecer la democracia.

De acuerdo con la OCDE, el modelo de Gobierno abierto contribuye 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 (Guillén, 2020, p.2).

No obstante, es oportuno indicar que no existe en la actualidad (2020) un consenso sobre la definición de Gobierno abierto, aunque es posible inferir de las propuestas de autores

como Aucoin (1990); Barria González y Cisternas (2017); y Conde (2014), que en esencia se trata de un modelo basado en tres pilares: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Considerando lo anterior, este modelo implica una articulación de esfuerzos entre el Gobierno y la ciudadanía, promueve el uso de información pública y datos abiertos para orientar la toma de decisiones, bajo un marco de transparencia, así como también, incentiva la generación de espacios colaborativos para el análisis y construcción de políticas públicas.

En este contexto, es inferible que las políticas de comunicación y participación ciudadana resulten medulares para el planteamiento de propuestas e iniciativas bajo el modelo del Gobierno abierto, aunque hasta ahora, la literatura consultada ha mostrado análisis enfocados únicamente en las ópticas política, histórica y desde el uso de las nuevas tecnologías, dejando de lado las estrategias de articulación como mecanismo para legitimar la gestión pública, por lo que se considera que la presente investigación genera un aporte significativo en esta materia.

## **A. Justificación**

Como ya se ha indicado anteriormente, esta investigación se basa en un análisis, desde la perspectiva de la gestión pública, de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, y de la incidencia que éstas han tenido en el desarrollo y construcción colectiva de políticas públicas, en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019.

Lo anterior, considerando que la esencia del Gobierno abierto radica justamente en el desarrollo de procesos participativos y de co-creación, a través de los cuales los países que se han inclinado por la adopción de este modelo procuran involucrar a la ciudadanía en la toma de decisiones. Esto con el objetivo de generar una mayor confianza en la gestión de lo público, y de promover una mayor legitimidad gubernamental, a partir de lo cual adicionalmente se procura fortalecer la gestión democrática. En este sentido, y según detalla el manual de Gobierno abierto de la CEPAL (2017):

La participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al Gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de Gobierno abierto. La ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas (p.24).

Si bien es cierto el modelo de Gobierno abierto sigue siendo reciente, se están generando continuamente conocimientos y experiencias en el marco de su implementación, y entre otras cosas, se ha podido constatar que su esencia radica en tres pilares: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

A partir de lo anterior, se ha considerado oportuno analizar las políticas y estrategias, tanto de comunicación como de participación ciudadana, y de cómo éstas han incidido en la gestión de políticas públicas, dado que tal y como plantea Alves (2004), las políticas públicas no deben responder a un proceso administrativo, sino colectivo:

El lugar de la creación de las políticas públicas no es el de la gestión administrativa, o del gobierno, sino de los procesos de movilización y comunicación de los actores públicos, de los actores de la ciudad, consideradas las necesidades y talentos de los grupos constituyentes de la comunidad (párr.1).

En razón de lo expuesto, debe tomarse en consideración que los factores culturales, históricos, y en general propios del entorno, incidirán en la forma en que se desarrollen estos procesos participativos. Elementos como la conciencia social, la articulación y cohesión de los grupos organizados, los mecanismos de movilización social y las formas instrumentales de participación, variarán de acuerdo con las características propias de cada nación. (Alves, 2004).

Es oportuno indicar complementariamente que la forma en que el Gobierno incentive o desincentive la participación ciudadana, incidirá de manera directa en la efectividad, apertura y pluralidad del modelo de Gobierno abierto, por lo que la articulación entre comunicación, participación ciudadana y políticas públicas, resulta esencial bajo este modelo.

El rol de la comunicación en la gestión de políticas públicas “permite generar los vínculos y acuerdos necesarios para garantizar la convivencia en el conglomerado público” (González, 2015, p. 35). Este proceso debe gestionarse, no solo desde la articulación de las soluciones, sino desde los procesos de identificación comunitaria de los problemas prioritarios que deben ser atendidos. En este sentido, y según afirma el Manual de Gobierno abierto de la CEPAL (2017):

La premisa del trabajo conjunto y colaborativo a través de las distintas herramientas y canales que las TIC nos ofrecen, provocan un cambio radical en el paradigma de la cultura organizacional pública que afecta la dinámica de generación y prestación de los servicios públicos (p.6).

Por otra parte, según detallan Lupi, Mafullo y Rossi (2014), el abordaje estratégico de los aspectos comunicacionales, permitirá proyectar de manera adecuada hacia la ciudadanía, los alcances y beneficios de las políticas públicas que deseen implementarse. Esto implica la implementación de procesos de sensibilización e información previos a los procesos de aprobación e implementación de las acciones previstas, generando condiciones positivas para la legitimación de las decisiones. De esta forma, “la comunicación se vuelve estratégica para encarar procesos de cambio y transformación social” (Lupi, Mafullo y Rossi, 2014, p.3).

Asimismo, las políticas de comunicación determinarán las formas de abordaje, transparencia e inclusividad que tendrán los procesos de participación ciudadana. En este sentido, es importante indicar que la política gubernamental de comunicación se configura por un comportamiento propositivo, intencional, planeado y causal (Aguilar, 1992).

La construcción de las políticas públicas debe propiciarse desde el acercamiento con las localidades, bajo el protagonismo de los actores comunitarios (Velázquez, 2014, p.32), a partir de lo cual se faculta la incidencia de la ciudadanía en las decisiones gubernamentales.

Esta construcción colectiva requiere de planeamiento, articulación y desarrollo, tanto de estrategias como de acciones concretas, para facultar que el proceso público propicie

consensos sin contravenir la posibilidad de avanzar de manera efectiva y directa en la solución de los problemas reconocidos.

“En una democracia de alta calidad, las instituciones ofrecen a las personas numerosas oportunidades de participación en la deliberación, aprobación, ejecución y evaluación de las políticas públicas” (Programa Estado de La Nación, 2001). Es decir, y según concuerda Sol (2012) , en un estado democrático de derecho, la participación ciudadana es esencial, por cuanto “constituye un compromiso social y político para fortalecer una ciudadanía activa y responsable” (p.7).

Tomando en consideración lo anterior, es importante poner en perspectiva que el modelo de Gobierno abierto, bajo sus preceptos teóricos, implica una relación dialógica y colaborativa entre Gobierno y ciudadanía. Esta condición permite elevar la gestión de lo público hacia un proceso abierto y participativo, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de ejercer un rol catalizador sobre las decisiones políticas, atenuando las distorsiones que puedan ser generadas por los intereses de grupos económicos y políticos (Rosanvallón, 2006, p.223).

Bajo esta perspectiva, la participación ciudadana puede ser considerada el eje medular en la implementación del modelo de Gobierno abierto, dado que no solo es esencial para enriquecer y fomentar procesos colaborativos para la toma de decisiones más objetivas y transparentes, sino que adicionalmente, permite a la ciudadanía ejercer una función fiscalizadora -a partir del acceso a información (datos abiertos)-, y a su vez incentiva una permanente rendición de cuentas por parte del Gobierno.

En relación con este punto, el Manual de Gobierno abierto de la CEPAL (2017) puntualiza que las contribuciones de la ciudadanía constituyen un elemento esencial para la elaboración de políticas públicas, ya que “la implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos” (p.23).

Enfatizando la relevancia que reviste la participación ciudadana en el esquema de Gobierno abierto, el manual de la CEPAL establece una propuesta de cuatro niveles de compromiso, para efectos de las naciones interesadas en adoptar este modelo, haciendo

hincapié en la necesidad de respetar las libertades civiles en términos de expresión, según se detalla en la tabla 1:

**Tabla 1**  
**Niveles de compromisos definidos por el Manual de Gobierno abierto de la CEPAL, en relación con la participación ciudadana**  
 Compromisos ilustrativos (ejemplos tipo)

Inicial	Involucrar a los ciudadanos en la evaluación de las instituciones de gobierno y en la identificación de reforma/políticas prioritarias. Reformar la legislación para crear un entorno propicio para la actuación de organizaciones de la sociedad civil.
Intermedio	Favorecer el uso ciudadano de herramientas digitales. Desarrollar un pacto entre el gobierno y las organizaciones de la sociedad civil para alcanzar objetivos comunes. Involucrar a los ciudadanos en procesos deliberativos sobre un asunto político prioritario. Promover legislación y directrices sobre consultas ciudadanas para el desarrollo de políticas públicas.
Avanzado	Crear y financiar un centro especializado para la institucionalización de la participación ciudadana. Incluir la participación ciudadana como una competencia básica para los funcionarios del gobierno y cargos públicos. Establecer mecanismos que permitan la plena integración participativa en la vida cívica de niños y jóvenes.
Innovador	Prototipos de nuevos enfoques para la participación ciudadana (diseñar nuevas fórmulas de participación).

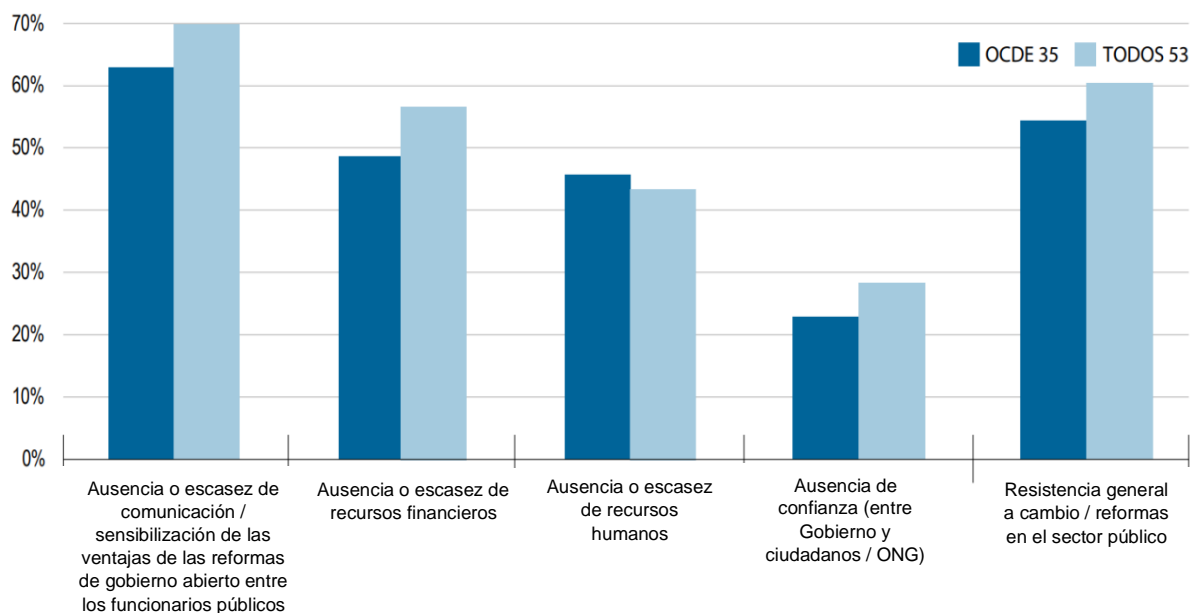
Fuente: Cepal, 2017, p.24

Según se desprende de la tabla 1, la participación ciudadana puede tener varios niveles de formalización y desarrollo, lo que a su vez tendrá una relación directa con las posibilidades de las y los ciudadanos para incidir en la definición de políticas públicas y la toma de decisiones.

El interés de los países democráticos en adoptar el modelo de Gobierno abierto se basa en la aspiración de recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones, las cuales se han visto gravemente erosionadas en las últimas décadas (Rosanvallón, 2006, p.222).

No obstante, y de acuerdo con la OCDE (2016, p.15), uno de los principales obstáculos en la implementación del Gobierno abierto ha sido la ausencia o escasez de comunicación / sensibilización sobre las ventajas en torno a las reformas de este modelo entre los funcionarios públicos, según se detalla en la figura 1:

**Figura 1**  
**Obstáculos para la implementación del Gobierno abierto a nivel nacional**



Fuente: OCDE, 2016, p.7.

Adicional a lo anterior, el informe de OCDE (2016), agrega que otro factor fundamental para lograr mejoras en el diseño de políticas y servicios públicos, es “vincular la gestión política con el ecosistema mediático, partiendo de que los medios contribuirán a difundir la información, velar por la defensa de las necesidades públicas y la rendición de cuentas” (p.16).

En razón de lo expuesto, la investigación contempla un análisis de contenido sobre la difusión mediática impulsada por el equipo gestor del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019, tomando en consideración los principales medios de comunicación de alcance nacional, así como las redes sociales utilizadas.

En relación con lo indicado, y desde la perspectiva de la comunicación masiva, hay varias teorías que giran en torno a la gestión mediática, las cuales deben ser tomadas en consideración, como es el caso de la teoría *agenda setting* propuesta por McCombs y Shaw citados por Álvarez (2012), “que se refiere a la importancia de los medios, no para decirnos qué pensar, sino para indicarnos sobre qué pensar” (p.10), dada la incidencia que tienen en la construcción de la agenda pública.

Por otra parte, se ha considerado valioso contemplar para efectos de la investigación, la teoría del *priming* la cual tiene su origen en la teoría del aprendizaje social y se enfoca en ciertos puntos de la agenda, “activando cogniciones y sentimientos semánticamente relacionados a los estímulos generados en los medios”, influenciando la forma en que es percibida o analizada una información determinada (Álvarez, 2012, p.10); y finalmente, la teoría del *framing*, que es a través de la cual los medios construyen las explicaciones sobre los acontecimientos bajo un ángulo informativo determinado.

Asimismo, el análisis de herramientas 2.0 será determinante dadas las posibilidades multimediáticas que tienen, y la viabilidad que éstas ofrecen para establecer una comunicación bidireccional entre el emisor y sus diversos públicos (Oszlak, 2013a, p.4), en este caso, entre el Gobierno y la ciudadanía. Adicionalmente, Oszlak (2013a, p.4) indica que si bien es cierto el uso de plataformas digitales facilita y promueve espacios de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía, esto no implica que sean los únicos canales que deban utilizarse. Por el contrario, es conveniente tener plataformas y canales diversos, en procura de trascender a posibles limitaciones de uso o acceso a la tecnología.

De acuerdo con lo expuesto, las estrategias de comunicación grupal e interpersonal adquieren especial relevancia, tal y como es el caso de reuniones, talleres, encuentros, conversatorios, entre otros; así como también, las técnicas orientadas a la difusión materiales informativos impresos o digitales por medio de los cuales se transmitan

mensajes, posturas y propuestas, en el marco de lo cual pueden ser utilizados afiches, panfletos, mensajes publicitarios o promocionales y documentos explicativos, entre otros.

Desde una perspectiva teórica, Dance (1999) indica que la comunicación humana más allá de un suceso comunicativo específico sirve para explicar, predecir, entender y controlar, por lo que concluye que la “comunicación es un fenómeno observable y abierto a la explicación y al entendimiento y que la teoría debe llevar un cierto grado de predicción y control sobre ese fenómeno” (p.121). Lo anterior, según agrega este autor, permite poner en perspectiva que a partir de la gestión comunicativa es posible lograr efectos predecibles en el comportamiento de grupos, e incluso, de la sociedad en general.

En este orden de ideas, el rol de la gestión comunicativa tiene una función relevante en la acción gubernamental y política, principalmente en el marco de un proceso articulador -como es el caso del modelo de Gobierno abierto-, donde se procura un acercamiento bidireccional y activo con la ciudadanía, con grupos organizados y con los diversos actores políticos, económicos y sociales.

Tomando en consideración lo expuesto, la gestión de la comunicación reviste una importancia de orden estratégico, principalmente en lo relativo a los vínculos que deben ser construidos a nivel intergubernamental, con la sociedad y con los grupos organizados.

En el caso de Costa Rica, la adopción de este modelo ha sido muy reciente (2010), por lo que se ha propuesto abordar el período vinculado al lanzamiento de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto que surgió en el año 2014, y hasta el 2019 previendo contar con informes anuales completos y representativos de la gestión desarrollada por el equipo coordinador de Gobierno abierto -tanto de la administración Solís Rivera como Alvarado Quesada-, y tomando en consideración adicionalmente, que la Pandemia suscitada durante el año 2020 -con motivo de la COVID-19- ha limitado durante este último período (2020-2021), muchas de las formas de interacción y articulación que se venían desarrollando.

En relación con los antecedentes locales vinculados a la perspectiva de la investigación, desde el punto de vista académico han logrado identificarse trabajos previos en materia de Gobierno abierto, como el caso del modelo “OpenMuni” desarrollado por Mora (2016), en el que se propone un modelo para la adopción de los principios de Gobierno abierto en las

municipalidades, incorporando entre otros aspectos, el uso de tecnologías de la información para tener y brindar acceso a información; así como el desarrollo de propuestas para generar vínculos con las comunidades, y se identificó también una ponencia elaborada por Durán (2013) sobre datos abiertos (formatos y accesibilidad).

Adicionalmente, Araya y Monge (2018) desarrollaron una investigación sobre los requerimientos básicos para implementar el modelo de Gobierno abierto en las Universidades Públicas, en tanto Hernández y Montero (2020) desarrollaron una guía para la implementar el modelo de Gobierno abierto en las municipalidades, donde entre otras cosas, proponen diversos niveles de intensidad en materia de participación ciudadana.

En otro orden de ideas, Garro (2014), desarrolló un estudio sobre el estado de los repositorios de información en Costa Rica, así como también resaltan algunos esfuerzos desde el la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica, como es el caso de Alfaro, Chávez, Pérez y Vargas (2019), quienes realizaron un análisis de estrategias de implementación de Gobierno abierto en las universidades públicas (UCR, UNA, UNED y TEC), y el trabajo de Abarca, Calderón, Porras y Vargas (2019) sobre participación ciudadana y su papel en la planificación urbana.

En el ámbito internacional, se han desarrollado estudios orientados a analizar el proceso de implementación y viabilidad del modelo de Gobierno abierto, como es el caso de los trabajos realizados por Figueras (2019) en México, por Barria, González y Cisternas (2017) en España, en tanto algunos estudios se han enfocado de manera más específica en materia de rendición de cuentas, transparencia y gestión pública, como es el caso de Blanco (2014), y Cunill (2007), en tanto otros se han centrado en la participación ciudadana, como es el caso de las reflexiones académicas generadas por Adres, Vashdi y Zalmanovitch (2015) en Israel; por Baño (1998) en Chile; Canto (2008) en México; Font, Goma y Jarque (2012) en Uruguay; Cárdenas y Castanedo (2017) en Cuba, quienes en este último caso, contemplaron adicionalmente el componente de comunicación . Algunos han tenido una vinculación más general, como el caso del análisis sobre el efecto de la rendición de cuentas de Agné (2016), Criado y Gómez (2016), García (2014), Hofmann, Bojórquez y Ramírez (2015) y Mariñez (2016), entre otros.

Partiendo de esta revisión de literatura, se ha considerado valioso lograr una mejor comprensión sobre los procesos de participación ciudadana, tanto en materia de consulta pública como de co-creación, así como también, identificar la incidencia que esto ha tenido en la elaboración de políticas públicas.

Para estos efectos se ha analizado la importancia de contemplar aspectos de orden conductual y cultural que puedan incidir en la gestión intergubernamental, así como también, en el proceso de vinculación del gobierno con la ciudadanía, facilitando una perspectiva más integral, contemplando elementos derivados del factor humano que intervendrán de manera decisiva en el proceso de implementación de las pautas, normas y directrices de Gobierno abierto, a pesar de los esfuerzos que se han venido realizando desde la literatura, y por parte de los organismos internacionales, en brindar guías y parámetros de referencia para la implementación.

De esta forma, la investigación persigue profundizar en el análisis de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, implementadas en el caso de Costa Rica durante el período 2014-2019, con el fin de visibilizar sus características, alcances e impacto en términos de acceso a la ciudadanía para participar de la toma de decisiones, y en la construcción colectiva de políticas públicas, como elemento angular de la política de Gobierno abierto.

Es oportuno indicar que ningún estudio anterior, de acuerdo con las fuentes bibliográficas consultadas, se ha centrado en la vinculación de los tres ejes propuestos para el análisis: comunicación, participación ciudadana y políticas públicas; o bien, en el proceso de articulación y gobernanza en la gestión de políticas públicas en el contexto del modelo de Gobierno abierto, por lo que se considera que la presente investigación permite hacer una contribución valiosa en esta materia, bajo una perspectiva innovadora.

## **B. Debates teóricos sobre el concepto de Gobierno abierto**

Autores como Batista (2003); García (2014); Adres, Vashdi y Zalmanovitch (2015), han venido debatiendo sobre los alcances y limitaciones del Gobierno abierto, a pesar de que en general, reconocen aspectos positivos comunes en este modelo.

Uno de los principales cuestionamientos, es cuánta y qué tipo de información debe ser compartida con la ciudadanía, debido a que hay datos que son considerados “sensibles” como producto de su alto contenido técnico, o de las implicaciones que los mismos pueden tener al momento de tomar decisiones sino son interpretados adecuadamente.

Asimismo, se ha cuestionado hasta dónde pueden marcarse algunas fronteras con la información privada o los secretos de Estado, y a su vez, cuál es la forma en que deben ser presentados los datos para que realmente puedan traducirse en información útil para la toma de decisiones. En relación con este punto, Sandoval (2015) anota que:

La transparencia no es tan simple como parece a la vista. La posibilidad de reorganizar los datos a través de nuevos y mejores procesos, de abrir repositorios gubernamentales de datos a los ciudadanos en una forma accesible, organizada y neutral, sin afectar la privacidad de la información o exponer datos demasiado delicados que puedan dañar la función del Estado se convierte en una tarea titánica (p.216).

Meijer (2012) coincide con lo expuesto por Sandoval (2015), por lo que considera que la transparencia no puede quedar bajo el criterio de los técnicos únicamente, sino que requiere de la participación de la administración para orientar debidamente este proceso.

Por su parte, Oszlak (2013b) ha llegado a concluir que los funcionarios públicos habían optado por el ocultamiento de la información para evitar ser víctimas del escrutinio público, pero que es claro que “parece haberse abierto una brecha en la infranqueable ‘caja negra’ del estado” (p.4). Lo anterior para efectos de explicar que el modelo de Gobierno abierto se ha venido consolidando como un nuevo esquema de gestión pública, donde la transparencia y la participación ciudadana son claves para impulsar una mayor legitimación de las acciones gubernamentales.

Uno de los retos más significativos para los Estados que adoptan el modelo de Gobierno abierto es la capacidad de interactuar de manera ágil y eficiente con la ciudadanía. En este sentido, y según indica Oszlack (2013b, p.4), la disponibilidad de herramientas 2.0 ha contribuido en gran medida a facilitar esta bidireccionalidad, dado que permiten una comunicación de doble vía entre el Gobierno y los ciudadanos. No obstante, es claro que el componente de la tecnología es solo un elemento, y que los lineamientos gubernamentales orientados a este fin deben complementarse con otro tipo de acciones, ya que según agrega Oszlack (2013b):

Los supuestos sobre los que descansa la filosofía de Gobierno (sic) abierto, tienden a exagerar la disposición de los Gobiernos a renunciar al secreto, a instar a sus funcionarios a que escuchen y respondan a las propuestas y críticas de los ciudadanos, a que los inviten a coparticipar en la producción de bienes y servicios, y a que les rindan cuenta de su gestión. También son demasiado optimistas respecto a una supuesta disposición natural de la ciudadanía a participar e involucrarse en la gestión pública en la medida en que existan canales apropiados, sea que los abran los Gobiernos o los promueva la propia sociedad civil. Los ciudadanos suelen movilizarse y convertirse en actores políticos, cuando sus intereses son afectados, sus derechos desconocidos o sus valores conculcados. De otro modo, la tendencia natural es al *free riding*. (pp.4-5)

Lo anterior responde a esquemas culturales y estructurales que han prevalecido en el tiempo, producto de lo cual se han institucionalizado una serie de comportamientos que incitan a las y los funcionarios públicos a velar por la protección de su *status quo*, lo que combinado con la desidia ciudadana de tomar acciones participativas, incrementa el reto de la gestión de este modelo de Gobierno abierto.

En otro orden de ideas, se ha cuestionado la capacidad, en términos de conocimiento y experiencia del ciudadano común, para participar en diálogos a nivel nacional y tomar parte en el debate de las políticas públicas de manera adecuada.

Es por esto que es necesario contar con información procesada y dosificada, en procura de que los conceptos y temas en discusión sean de mayor acceso a la ciudadanía, así como también, deben tomarse en cuenta actividades y/o procesos de capacitación.

El tercer elemento que ha venido siendo cuestionado, es si un proceso tan abierto y democrático como este podría contravenir el principio de eficiencia en la toma de decisiones, según indica Pallavicini (2017).

Bajo esta perspectiva, la información se constituye como un bien público, ya que como bien lo anota Morales (2011, p.88), la comunicación y la información pueden ser catalogadas bajo esta categoría (bien público), aunque desde luego, su valor será en gran medida subjetivo.

Por su parte, y según indica Guillén (2020), desde 1990 “el concepto de gobernanza ha venido siendo el centro de 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” (p.95). Lo anterior, lo menciona Guillén (2020, p.95) en el marco de una reflexión sobre cómo se han venido transformando las estructuras sociales, económicas y culturales, así como las relaciones de poder, lo que ha venido contribuyendo a desarrollar un cambio de paradigma en el modelo de gestión pública.

En este sentido, Guillén (2020, p.80), expone que durante los últimos años se ha venido experimentando un empoderamiento de las organizaciones del sector privado, en tanto, el Estado ha venido mostrando un debilitamiento, por lo que las políticas públicas han empezado a ser construidas a través de un proceso colaborativo entre organizaciones públicas y privadas.

En otro orden de ideas, Guillén (2020, p.80) explica que durante los primeros años de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, la gestión se ha enfocado esencialmente en el eje de transparencia, y que hasta el momento en que concluyó su investigación (2020), los avances en materia de participación ciudadana eran incipientes.

Adicionalmente, Hernández y Montero (2020, p.20) hacen referencia a los diversos niveles en los cuales puede llevarse a cabo la participación ciudadana, yendo de las formas más básicas como el acceso a información, hasta el proceso de co-creación, logrando un papel protagónico y fundamental de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones. Los cuatro niveles que mencionan son: información (acceso a información), consulta (en ambas vías entre la ciudadanía y el Gobierno), colaboración (implica un involucramiento de la

ciudadanía a través de espacios y mecanismos definidos), y co-creación (es el nivel más avanzado, y conlleva una participación creativa de la ciudadanía en la solución de problemas o necesidades sociales); lo que ofrece una variada gama de posibilidades para esta interacción entre Gobierno y ciudadanía (Hernández y Montero, 2020, p. 22).

Sobre el eje de participación ciudadana, Abarca, Calderón, Porras y Vargas (2019, p.11), afirman que el nivel de involucramiento de la ciudadanía en las decisiones políticas, en Costa Rica está en un proceso de desarrollo, y que al momento de su investigación, este espacio se limitaba en gran medida a los espacios de: audiencias públicas, talleres de consulta y participación ciudadana, así como algunas comisiones o juntas de planificación, que fue en lo que se basó el eje central de su investigación.

Por su parte, Alfaro, Chávez, Pérez y Vargas (2019, p.53), destacan las recomendaciones de la OCDE para Costa Rica, donde sugieren fortalecer el eje de participación ciudadana “en debates ex ante y ex post como parte del diagnóstico, control y evaluación en aras de mejorar la eficiencia regulatoria y evitar el papeleo”, reconociendo que la mayoría de las naciones Latinoamericanas han logrado avanzar hasta ahora en materia de transparencia principalmente, en tanto el eje de participación ciudadana sigue siendo un reto por superar.

Estos debates teóricos continúan vigentes, y son de gran utilidad para la reflexión y el análisis local, por cuanto corresponden a ejes transversales del modelo de Gobierno abierto, siendo que la implementación del mismo también está sujeta a la superación de retos culturales, logísticos, estructurales e institucionales, como parte de un modelo que procura romper un paradigma arraigado a la verticalidad del sistema en la gestión de lo público.

En este sentido, Batista (2003), García (2014), Adres, Vashdi y Zalmanovitch (2015) destacan las limitaciones del modelo, pero en general, no aportan ideas o sugerencias para subsanar los obstáculos indicados, situación que se repite en la crítica al modelo por parte de Sandoval (2015) y Meijer (2012), cuando hace referencia a las limitaciones propias del sistema, en materia de transparencia.

Si bien es cierto los autores citados se enfocan en elementos estructurales de la institucionalidad, Oszlak (2013b, p.4) complementa la crítica, tomando como punto de partida el referente conductual, que incita a las y los funcionarios públicos a tomar todas las

previsiones y acciones posibles para evitar el escrutinio, a pesar del evidente impacto que están teniendo las redes sociales en el acceso a información y en la difusión masiva de mensajes, tanto por parte de las instituciones como de la ciudadanía en general.

Bajo esta perspectiva, es muy válida la conclusión de Oszlack (2013b, pp.4-5) cuando explicita que el modelo de Gobierno abierto presupone una disposición de los gobiernos a renunciar a su discrecionalidad de brindar información y de abrirse a la crítica, la cual no ha sido muy concordante con la realidad de la implementación, máxime cuando hay intereses que pueden verse afectados como parte de este escrutinio colectivo.

Los elementos anteriormente descritos dieron sustento a la presente investigación, a partir de lo cual se previó profundizar en el análisis de las políticas y los esfuerzos en materia de comunicación y participación ciudadana, para identificar si habían contribuido a superar los retos descritos, y a generar una participación activa de la ciudadanía en la toma de decisiones, y en particular, en la construcción y desarrollo de políticas públicas.

### **C. Antecedentes y planteamiento del problema**

De acuerdo con lo que expone Guillén (2020), los antecedentes de Gobierno abierto se pueden situar en el país alrededor del año 2000, cuando se dieron algunas acciones concretas, tales como: “i) ajustes en el 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; así como iii) la aplicación de las TIC en el mejoramiento de la calidad en la prestación de los servicios públicos” (p.4).

No obstante, la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica empieza a dar realmente sus primeros pasos como modelo en el año 2010, durante la administración Chinchilla Miranda, aunque para entonces los esfuerzos continuaban focalizados en gobierno digital y simplificación de trámites, lo que se ve reflejado en el primer plan de acción construido de manera colectiva en el año 2013.

Según explica Córdoba (2011) los esfuerzos realizados en el país en esta materia, han permitido incrementar las posibilidades de acceso a información y “generado nuevos

productos para los usuarios, como una verdadera vía hacia la democratización del conocimiento” (p.33), lo que a su vez ha incidido en el fortalecimiento de la gestión democrática, y ha habilitado mejores posibilidades para que la ciudadanía tenga una mayor participación en la toma de decisiones.

El diseño y planificación de actividades basadas en planes de acción -construidos de manera colaborativa entre los sectores público, privado y sociedad civil-, facilitaron la integración de perspectivas y permitieron impulsar un proceso de diálogo y análisis conjunto, respondiendo de manera directa a los principios establecidos en el *Open Government Partnership*. Es así que se estableció que cada dos años se trabajarían planes de acción, para definir las metas y prioridades que regirían cada período bianual.

Por otra parte, y según detallan Hernández y Montero (2020, p.13), en el año 2014 se declaró la Estrategia Nacional de Implementación del Modelo de Gobierno abierto en Costa Rica de interés público con lo que se “reposiciona el tema y se convierte en un área clave de la administración. A partir de entonces, “el Gobierno junto con los gobiernos locales impulsan acciones para promover la transparencia y la participación ciudadana a nivel local” (Hernández y Montero, 2020, p. 13).

Es así que a partir de entonces (2014), la administración Solís Rivera asume la responsabilidad de lanzar una “Estrategia Nacional para un Gobierno abierto”; la cual entra en vigencia a partir del 2017, momento en el que logran instaurarse las primeras prácticas estructuradas con el objetivo de “impulsar un proceso colectivo y participativo, dirigido a consolidar una Red de Reformadores de Gobierno abierto, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil” (Gobierno de Costa Rica, 2020).

La puesta en marcha de esta estrategia inició bajo la responsabilidad de una Secretaría Técnica compuesta por los siguientes ministerios: Presidencia de la República, Economía, Industria y Comercio, Trabajo y Seguridad Social, Salud, Seguridad Pública, Planificación Nacional y Política Económica, Relaciones Exteriores y Culto; y de instituciones como la Contraloría General de la República, la Defensoría de los Habitantes de la República y Correos de Costa Rica, planteando como punto de partida para el proceso de implementación, la construcción participativa de planes de acción bianuales que

permitieran dar seguimiento a los planteamientos colectivos realizados a partir del año 2013 (Gobierno de Costa Rica, 2020).

Es pertinente indicar que en el marco de este tipo de procesos participativos, el establecimiento de políticas y estrategias de comunicación resulta fundamental para la articulación de esfuerzos y el establecimiento de vínculos, en este caso, entre el Gobierno y la sociedad civil, según detallan Saénz (2013) y Montefario (2015).

Por su parte, la participación ciudadana implica retos complejos debido al tamaño y características heterogéneas de la población, lo que a su vez requiere asertividad en la identificación de los mecanismos, canales y procedimientos idóneos para facilitar los procesos colaborativos entre el gobierno y los ciudadanos.

Ambos elementos, comunicación y participación ciudadana, serán determinantes para el desarrollo participativo de políticas públicas, logrando consolidar los objetivos del modelo de Gobierno abierto, a partir de lo cual se desarrolla la pluralidad y el trabajo colaborativo como mecanismos orientados al fortalecimiento de la gestión democrática, en un ejercicio catalizador de la toma de decisiones.

Aunado a lo anterior, hay elementos que han sido sujetos del debate teórico, como ya se ha indicado anteriormente, en relación con las políticas de inclusión, la posibilidad de generar el suficiente interés en la población para involucrarse activamente en la revisión y análisis de la información disponible a través de los nuevos mecanismos de transparencia, y para ser partícipes de la toma de decisiones, aún y cuando en muchos de los casos se trata de temas de alto nivel de complejidad y alto *expertise* técnico.

Complementariamente, y según anota García (2014, p.1), es necesario tomar en cuenta que como en toda estructura jerárquica, la información es un elemento que no siempre está disponible para todas las personas, y que entre más lejos de la cúspide política se esté, menos acceso habrá a la misma.

Si bien es cierto los canales electrónicos y el uso de las nuevas tecnologías facilitan el acceso a información en tiempo real, y permiten potenciar las posibilidades de participación

de la ciudadanía en las actividades gubernamentales, aún prevalecen dudas con respecto a los usos específicos de la tecnología en los procesos colaborativos (García, 2014, p.3).

La articulación de esfuerzos para motivar a la ciudadanía a participar en los procesos de Gobierno abierto, para facilitar el uso y acceso a la información institucional y la construcción de canales y espacios para incentivar los procesos colaborativos en la toma de decisiones, siguen siendo retos relevantes para la implementación del modelo de Gobierno abierto.

Bajo esta perspectiva, el objeto de estudio de la presente investigación se centra en las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana establecidas como parte de los lineamientos de Gobierno abierto durante el período 2014-2019, con el fin de identificar cuál ha sido su incidencia en la construcción de políticas públicas.

#### **D. Pregunta de investigación**

A partir de los elementos anteriormente descritos, se plantea como pregunta central de la investigación: ¿Cómo han incidido las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, bajo el modelo de Gobierno abierto en Costa Rica durante el periodo 2014-2019?

Asimismo, y de forma complementaria, se proponen las siguientes preguntas secundarias:

¿Cuáles son los elementos teórico-conceptuales que caracterizan las políticas y estrategias de comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto?

¿Cómo ha incidido la gestión de comunicación en las estrategias de participación ciudadana en el caso de Costa Rica, en el contexto del Gobierno abierto, durante el período 2014-2019?

¿Cuáles han sido los alcances de la participación ciudadana, en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, en concordancia con los acuerdos adquiridos con el *Open Government Partnership*?

¿Cuáles han sido los aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, en el marco del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019?

## **E. Objetivos**

Tal y como se ha indicado anteriormente, la presente investigación se orienta al análisis de las políticas de comunicación y participación ciudadana, gestionadas en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica durante el período 2014-2019, y su incidencia en el desarrollo de políticas públicas, para lo cual se han formulado los siguientes objetivos:

### **E. 1 Objetivo general:**

Analizar la incidencia de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, en el marco del proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019.

### **E. 2 Objetivos específicos:**

- i. Sistematizar los aspectos teórico - conceptuales vinculados a las políticas y estrategias de comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto.
- ii. Analizar las implicaciones que han tenido las políticas de comunicación en las estrategias de participación ciudadana en el caso de Costa Rica, en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto durante el período 2014-2019.
- iii. Identificar los alcances de la participación ciudadana, en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, en concordancia con los acuerdos adquiridos con el *Open Government Partnership*.
- iv. Examinar los aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, en el marco del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica durante el período 2014-2019.

## **F. Premisa de investigación**

La investigación parte de la premisa de que las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana tienen una incidencia directa en el desarrollo y fortalecimiento de procesos colaborativos para la construcción de políticas públicas, siendo que en la medida que se diseñen estrategias de articulación en los ámbitos gubernamental y nacional, se podrá promover la reflexión colectiva sobre temas de interés común, constituyendo lo anterior la base para elaborar de manera participativa propuestas para orientar la toma de decisiones, contribuyendo así al fortalecimiento de la gestión democrática en el marco de la política nacional de Gobierno abierto.

# **CAPÍTULO I**

## **COMUNICACIÓN, PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GOBIERNO ABIERTO: FUNDAMENTOS TEÓRICOS Y CONCEPTUALES**

En este apartado se desarrollan los elementos teórico – conceptuales vinculados a la investigación, la cual se enfoca en el análisis de la incidencia de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, en la construcción de políticas públicas bajo el modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019.

Lo anterior en el ámbito de la gestión pública, y con el propósito de facilitar un marco de referencia para el análisis y la comprensión de las relaciones causales que pueden existir entre las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana; y la construcción de políticas públicas en el contexto de la Estrategia Nacional para la implementación del Gobierno abierto en Costa Rica.

Esto tomando en consideración que la esencia del modelo de Gobierno abierto se basa en el desarrollo de procesos participativos, a partir de los cuales, el Estado debe procurar “la integración de la ciudadanía a los procesos políticos de toma de decisiones, así como su involucramiento en la prestación de los servicios públicos” Ramírez (2011, p.26). Por su parte, Ramírez agrega (2011) que:

Esta nueva forma de relación entre 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 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 (p.26).

A partir de los aspectos conceptuales que se desarrollan de seguido, podrán ser analizados los alcances y efectos de la política general de Gobierno abierto, en la articulación y facilitación de espacios colaborativos para la construcción de políticas públicas, poniendo especial énfasis en las estrategias de comunicación como mecanismos de vinculación entre el Gobierno y la ciudadanía, así como también, en las políticas y estrategias de participación ciudadana como herramientas para motivar los aportes colectivos para orientar la toma de decisiones, y facilitar espacios de co-creación para la definición de políticas públicas.

Es importante tener en consideración, que tal y como lo anota Guillén (2020, p.1), la adopción del Gobierno abierto en la gestión pública costarricense tiene importantes implicaciones en cuanto al fortalecimiento de la democracia y el incentivo de una confianza recíproca entre el Gobierno y la Ciudadanía.

Es en razón de lo anterior que se abordan aspectos vinculados a: políticas públicas, Gobierno abierto, participación ciudadana, ciudadanía, sociedad civil, actores sociales, grupos comunitarios y minoritarios, la construcción del bien común y los vínculos de la comunicación con la gestión pública, la participación ciudadana y el Gobierno abierto, entre otros; así como teorías generales que facilitan visibilizar la relación e interdependencia entre estos conceptos clave.

De esta forma se proponen bases conceptuales para el desarrollo de la investigación y se reflexiona sobre el abordaje de diversas perspectivas y planteamientos teóricos, con el fin de que de manera integrada, esto facilite el análisis de los aspectos relacionales entre comunicación, participación ciudadana y políticas públicas, en el marco de la política nacional de Gobierno abierto.

## **1.1 Políticas públicas y Gobierno abierto**

Una de las principales características del modelo de Gobierno abierto, según se ha indicado, es la apertura del aparato público para que la sociedad civil tenga acceso a participar

activamente en la toma de decisiones, a partir de una articulación de esfuerzos que incentive y facilite las condiciones para que la ciudadanía pueda participar en espacios colaborativos orientados al diseño y desarrollo de políticas públicas (Ramírez, 2011, p.26).

En este sentido, Guillén (2020) afirma que de acuerdo con las directrices de la OCDE, las iniciativas de Gobierno abierto pueden contribuir 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, influyentes y efectivos” (p.2).

Lo anterior, bajo la comprensión de que las políticas públicas son un elemento clave para la solución de problemas comunes, y que desde esta nueva perspectiva, la gestión de lo público debe responder a un esquema esencialmente colaborativo.

En este sentido, Hernández y Montero (2020) hacen hincapié en que desde el punto de vista jurídico, la Constitución Política establece en su artículo 9 el principio de participación ciudadana, indicando que “el Gobierno de la República es popular, representativo y participativo...” (p.11), lo que fundamenta la adopción de la participación ciudadana establecida como parte de los lineamientos del Gobierno abierto.

Es necesario comprender en este sentido, que las políticas públicas pueden concebirse como “un curso o línea de acción definido para orientar o alcanzar un fin, que se expresa en directrices, lineamientos, objetivos estratégicos y acciones sobre un tema y la atención o transformación de un problema de interés público” (MIDEPLAN, 2016, p.6).

No obstante, su dimensión no puede limitarse al ámbito administrativo, dado que en el marco de la elaboración de políticas públicas intervienen aspectos tales como: coordinación de los procesos de participación, la identificación y definición conjunta de prioridades, la innovación y el desarrollo de instrumentos orientados a la implementación y evaluación de las mismas, entre otros.

En razón de lo expuesto, Vargas (2007) considera que las políticas públicas son “el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios” (p.127).

En concordancia con esta visión participativa, el Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN, 2017), puntualiza que generalmente las políticas públicas parten de la identificación de problemas, o situaciones percibidas que demandan el interés colectivo, debido a la afectación que implican para las personas, por lo que termina convirtiéndose en un “mandato hacia los poderes públicos de la república o hacia un conjunto de actores” (p.7).

Sin embargo, algunas definiciones más tradicionales colocan el eje de acción en el aparato estatal, indicando que de políticas públicas se constituyen como “la acción gubernamental que moviliza recursos humanos, financieros e institucionales para resolver problemas públicos dentro de una sociedad” (Manual de Incidencia Ciudadana, citado por Lupi, Rossi y Mafullo, 2014, p.8). Sin embargo, se reconoce que las políticas públicas “están inmersas en procesos de incidencia de la acción colectiva para la distribución de recursos, donde confluyen relaciones de actores sociales” (Lupi et al., 2014, p.9).

En razón de lo expuesto, las políticas públicas deben implicar un proceso de diálogo y consenso entre la ciudadanía y el Gobierno, para resolver problemas identificados colaborativamente, a partir de la identificación de puntos de encuentro, aún en medio de las divergencias entre el Gobierno y la sociedad (Velázquez, 2014, p.28).

Según complementa Graglia (2012, p.33), las políticas públicas tienen como propósito satisfacer las necesidades de la sociedad, y procurar el bien común, para lo cual es necesario contar con un proceso que facilite la coordinación y articulación de actores, que permita lograr consensos sobre la jerarquización de necesidades y las decisiones políticas requeridas.

Esto sin perder de vista que las políticas públicas obedecen a dos principios esenciales: son públicas por cuanto son una responsabilidad esencial del Estado, y en segundo lugar, porque la sociedad es el beneficiario directo (Graglia, 2012, p. 20). No obstante, esta concepción implica que exista una satisfacción de la ciudadanía en relación con las decisiones implementadas, lo que a su vez lleva implícito un proceso de legitimación de la actividad estatal.

Lo anterior permite especificar que las políticas públicas son acciones estatales vinculadas al interés de satisfacer una necesidad colectiva o social, y que deberían ser el producto de la interacción de la ciudadanía y el Estado, a través de grupos organizados o individuos que representen el interés de grupos o sectores, y que promuevan la toma de acciones determinadas, cuyo objetivo último es la búsqueda del bienestar común.

Agregan Gault y Blanco (2013) que las políticas públicas deben basarse en la premisa de que nadie tiene el monopolio de la verdad. “Este axioma inevitablemente conduce a aceptar y fomentar la pluralidad de opiniones, que deben ser contrastadas en la arena política mediante un ejercicio discursivo basado en argumentos y evidencias” (pp. 29 y 30). Lo anterior implica que el disenso será la fuente que motive la reflexión y el análisis de mayor profundidad para lograr posibles acuerdos, sin dejar de lado que todo proceso de co-creación debe partir de puntos de encuentro en medio de la pluralidad, y no pretender consensos absolutos, los cuales serían poco factibles en contextos tan heterogéneos como las sociedades.

En el marco de las tendencias actuales, derivadas de la nueva gestión pública, y posteriormente, de Gobierno abierto, se ha puesto un especial énfasis en la necesidad de una apertura hacia los procesos colaborativos, para dar espacio a la ciudadanía a tener un rol más dinámico y activo en la toma de decisiones, procurando esto a su vez, legitimar la gestión de lo público y devolver la credibilidad al aparato institucional.

En este sentido y según menciona Zubriggen, citado por Guillén (2020), dentro de los elementos que caracterizan la política pública en la actualidad destaca “el empoderamiento de las organizaciones del sector privado, y a la vez, el declive de las potencialidades del Estado, por lo cual, la política es construida por una pluralidad de organizaciones públicas y privadas” (p.80), dando origen a las llamadas redes de políticas públicas.

No debe dejarse de lado el hecho de que en el marco de la gestión pública, en las sociedades democráticas, debe procurarse una solución efectiva a la complejidad de las problemáticas que surjan de los espacios sociales. Esto por cuanto la gestión pública tiene la responsabilidad de producir y desarrollar estrategias para llevar a cabo una gestión conveniente y efectiva.

De lo anterior es inferible que las políticas y estrategias de comunicación y de participación ciudadana resulten esenciales para articular esfuerzos y para cumplir este propósito de construcción colectiva, aunque hasta ahora, estos elementos siguen siendo parte de experiencias empíricas que aún están en proceso de consolidación, según se detallará más adelante.

Sin embargo, estos esfuerzos incipientes del modelo, al contribuir a impulsar estrategias de acceso a información y de promover mayores canales de acceso a la ciudadanía para ser partícipes de la toma de decisiones, se hacen evidentes en las etapas que se han venido desarrollando en el país, iniciando con la gestión de Gobierno Digital, para posteriormente pasar a la implementación del modelo de Gobierno abierto y más recientemente, a los estándares de Estado abierto, según se detalla de seguido.

## **1.2 Gobierno digital, Gobierno abierto y Estado abierto**

Gobierno digital, Gobierno abierto y Estado abierto son conceptos claves en el marco de los nuevos paradigmas de la administración pública. No obstante, es necesario aclarar que si bien es cierto están interrelacionados, la delimitación de sus implicaciones y características es distinta, según se detalla de seguido.

El Gobierno digital o electrónico no es un sinónimo de Gobierno abierto como en ocasiones suele confundirse, dado que el primero se enfoca en la digitalización de los trámites y el uso de plataformas informáticas para simplificar y facilitar la interacción con el usuario, en tanto el segundo está orientado al desarrollo de tres ejes medulares: transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana como parte de un modelo integral de gestión gubernamental.

En términos generales, Gobierno digital se puede describir como un sinónimo de Gobierno electrónico según el informe de PROSIC (2007), entiendo éste como “el uso de las tecnologías de la información y de las comunicaciones y en particular Internet como instrumento para lograr un mejor Gobierno” (p. 4).

Un aspecto relevante es que este concepto no solo está vinculado con la digitalización, sino que implícitamente tiene un componente de simplificación de trámites, producto de lo

cual, su objetivo esencial es facilitar los trámites y procedimientos que deben ser realizados por los usuarios.

No obstante, es oportuno destacar la relevancia que han revestido las estrategias de Gobierno digital, tanto para efectos de promover la transparencia y el acceso a información por parte de la población, como para facilitar la ejecución de trámites, contribuyendo a propiciar un desarrollo más eficiente de la gestión pública.

Asimismo, el uso de las nuevas tecnologías han permitido responder a la necesidad de los gobiernos de “agilizar, optimizar, flexibilizar, transparentar y abaratar procesos y/o actividades del sistema público” (Nasser y Concha, 2011, p.5), contribuyendo adicionalmente a transformar el paradigma gubernamental, incorporando mejoras sustanciales en la prestación de los servicios públicos.

Desde el punto de vista del objetivo de estudio de la presente investigación, este concepto es de gran relevancia para analizar los procesos vinculados al acceso a datos, así como también, para facilitar las interacciones entre el Estado y la ciudadanía, tanto en el ámbito de los espacios de consultas públicas, como de co-creación.

Por su parte, el modelo de Gobierno abierto tiene una connotación más integral, a partir del cual propone un esquema de articulación entre el Gobierno y la ciudadanía, en el marco de una gestión política caracterizada por la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Este término es de reciente creación (2011), por lo que aún y cuando ha sido abordado teóricamente por varios autores como Barria et al. (2017); Adres, Vashdi y Zalmanovitch (2015); Hofmann, Bojórquez y Ramírez (2015), entre otros, no existe aún un concepto consensuado, según lo explican Wilson y Linders (2011), a pesar de que hay varios lineamientos comunes, tal y como es el caso de la rendición de cuentas, la lucha contra la corrupción, y la generación de oportunidades para la participación ciudadana y la co-creación de políticas públicas.

Según concuerdan Hernández y Montero (2020), el Gobierno abierto “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” (p.9).

Asimismo, y según indica Guillén (2020, p.28), facilita un gran potencial para establecer sinergias entre los sectores público y privado, que contribuirán a generar sinergias favorables en la búsqueda del bien común.

El Gobierno abierto es la consecuencia de dos factores, según afirman Barria et al. (2017, p.28): Uno relacionado con la necesidad de encontrar conceptos y enfoques de la política capaces de incentivar la participación ciudadana para mejorar la calidad de los servicios públicos y aumentar los niveles de participación; y el segundo, basado en las posibilidades y potencialidades que ofrecen los avances tecnológicos.

Pese a que Barria et al. (2017, p.28) consideran que el Gobierno abierto sigue siendo un modelo en proceso de consolidación, se le ha reconocido un valor social vinculado al acceso a información y la promoción de la transparencia en la gestión pública, para lo cual, las tecnologías de la información han tenido una valiosa incidencia (Hofmann, Bojórquez y Ramírez, 2015, p.16).

Integrando los elementos descritos en las definiciones citadas anteriormente, para efectos de la presente investigación se entiende Gobierno abierto como “un modelo de administración que impulsa la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana, como mecanismos orientados a impulsar una acción conjunta entre el Estado y la ciudadanía, en procura de velar por el bien común”.

En el marco de la presente investigación se ha analizado cómo ha incidido la política de Gobierno abierto, a través de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana; en la construcción colectiva de políticas públicas, y cómo favorece esto la búsqueda del bienestar social.

En relación con el concepto de bien común, se retoma más adelante en detalle, pero es oportuno especificar que para los gobiernos sigue siendo un reto lograr consensos, en medio de las polaridades políticas y la pluralidad social, para establecer no solo los objetivos comunes que deben perseguirse, sino de las rutas a seguir para atender y subsanar los problemas y necesidades sociales.

De hecho, en la mayoría de las naciones se ha presentado un fuerte descontento con la gestión política, a partir de las muestras de decadencia de una clase política que constantemente defrauda al electorado, no solo en el incumplimiento de las promesas de campaña, sino también, al incurrir en malas prácticas de corrupción, falta de competencias para diligenciar la función pública, y en general, en la falta de aportes para promover una mayor eficiencia y operacionalización de las instituciones públicas (Ramírez, 2011, p.10).

Es en razón de lo anterior, que el modelo de Gobierno abierto se convierte en una nueva forma de gestionar lo público, y de contribuir con esta integración social en la toma de decisiones, a partir de la adopción de tres pilares esenciales (rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana), según se detalla de seguido.

### **1.3. Los tres pilares básicos de la gestión de Gobierno abierto: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana**

Tal y como se indicó anteriormente, no existe un consenso sobre la definición de Gobierno abierto, pero sí hay algunas coincidencias entre las personas autoras que han generado teoría y reflexiones sobre esta materia, como el caso de Barria (2017); Adres, Vashdi y Zalmanovitch (2015); Hofmann, Bojórquez y Ramírez (2015), entre otros; en relación con los tres pilares esenciales de este modelo, coincidiendo en que los mismos giran alrededor de los siguientes tres ejes: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Con el fin de lograr una mejor comprensión de los alcances e implicaciones de estas áreas de gestión del Gobierno abierto, de seguido se profundiza en el abordaje conceptual de estos términos, así como el vínculo relacional que tienen con las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana.

#### **1.3.1. La rendición de cuentas o accountability**

La adopción del concepto de accountability o rendición de cuentas ha implicado un cambio de paradigma en el aparato estatal, pasando de ser un sistema cerrado donde la información se concentraba en los tomadores de decisiones únicamente, a pasar a un esquema abierto, en el marco del cual instituciones y ciudadanos adquieren el derecho de tener “acceso a información sobre la toma de decisiones; diseño, implementación y evaluación de políticas públicas” (Arroyo, 2018, p. 168).

Este concepto de *accountability* es un término anglosajón, el cual originalmente hacía alusión a la obligatoriedad de las instituciones de tener registros contables, con el fin de promover el orden y la transparencia en el manejo de los recursos (Arroyo, 2018). No obstante, hoy en día su significancia, de acuerdo con Peruzzotti y Zmulovitz, citados por Arroyo (2018), está enmarcada en la “capacidad para asegurar que los funcionarios públicos rindan cuentas por sus conductas; es decir, que están obligados a justificar y a informar sobre sus decisiones y a que eventualmente puedan ser castigados por ellas, sanción que puede ser legal o política” (p. 168).

Es así como la rendición de cuentas a nivel gubernamental se ha convertido en un mecanismo para promover la transparencia y las buenas prácticas en el uso de los recursos institucionales (Kyriacou, 2018, p.1).

En otro orden de ideas, es oportuno indicar que de acuerdo con O’Donell (1999), quien es uno de los principales exponentes de la teoría del *accountability*, existen dos tipos de rendición de cuentas: la horizontal y la vertical.

El *accountability* horizontal se refiere a la gestión que se da entre las instituciones, a partir de interacciones que implican un control entre sí, o bien, por las características funcionales que les distinga (O’Donell, 1999, p. 12).

Esto tiene implicaciones de regulación y fiscalización orientadas a velar por el cumplimiento de las normas establecidas y el adecuado uso de los recursos públicos, lo que permite una función catalizadora de las concentraciones de poder que puedan dar paso a discrecionalidades en la toma de decisiones, que comprometan la ética y la objetividad en la búsqueda del bien común.

En general, la rendición de cuentas se ha convertido en un derecho constitucional en los países democráticos, con lo que se ha incentivado al desarrollo de buenas prácticas en la administración de los recursos, lo que ha motivado a generar mecanismos de control y transparencia, y por tanto, se ha convertido en uno de los elementos prioritarios del modelo de Gobierno abierto.

El *accountability* vertical al que se refiere O'Donnell (1999), consiste en la fiscalización que ejercen la ciudadanía, la sociedad civil, las Organizaciones no Gubernamentales y los medios de comunicación; sobre la gestión gubernamental.

La rendición de cuentas vertical es ejercida, entre otras formas, a través de los procesos electorales, siendo que es el momento en que la ciudadanía tiene la oportunidad de manifestar su apoyo o detracción a los grupos políticos (O'Donnell, 1999)

De hecho, un parámetro para la rendición de cuentas vertical es el indicador de gobernanza establecido por el Banco Mundial, el cual cubre a más de 213 países. No solo se trata de un mecanismo de información, sino de una forma de garantizar a la ciudadanía que los recursos del Estado se están invirtiendo de manera adecuada; por lo que de acuerdo con lo que exponen López, Rodríguez y López (2018) la gestión de rendición de cuentas es una práctica orientada “a controlar la ejecución del presupuesto del sector público para conseguir una administración transparente y evitar abusos de poder” (p.187).

No obstante, la rendición de cuentas se ha enfocado, según detallan varios autores (O'Donnell, 1999; Kyriacu, 2018; López et al. 2018 y Saborío, 2004), en una visibilización de la forma y cuantía en la que se invierten los recursos públicos, lo que se ha reconocido como una buena práctica en el marco de un panorama mundial con altos índices de corrupción.

Pese a lo anterior, resulta necesario reflexionar sobre los canales y mecanismos que puedan permitir un acceso más inclusivo y accesible para la ciudadanía, y principalmente, en valorar cómo generar el interés y la participación de individuos y organizaciones en el análisis y uso de la información para fines específicos, y en general, para contribuir a orientar, de manera colectiva, la toma de decisiones, evitando las concentraciones excesivas de poder que puedan ceder a intereses particulares.

En este sentido, y según detalla Guillén (2020, p.23), la rendición de cuentas, el acceso a información pública, la transparencia y la lucha contra la corrupción, son luchas que se han venido gestando desde el siglo anterior, y que ahora en el marco de la gestión de Gobierno abierto, adquirieren un redimensionamiento, procurando contribuir desde esta

nueva forma de gestión de lo público, a la recuperación de la confianza en la institucionalidad.

Bajo esta perspectiva, la articulación de esfuerzos para incentivar a la sociedad a utilizar la información disponible, potenciará la capacidad ciudadana de fiscalizar la gestión estatal. En este sentido, y según indica Guillén (2020, p. 82) organismos internacionales como el Banco Mundial y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) consideran que la buena gobernanza está ligada justamente con la transparencia, el Estado de derecho y la participación ciudadana; como mecanismos para regular los intereses particulares que pueden opacar la objetividad y asertividad en la toma de decisiones.

### **1.3.2. Transparencia**

La transparencia no solo se caracteriza por ser uno de los tres ejes principales de Gobierno abierto, sino que adicionalmente se concibe como un derecho de la ciudadanía de tener acceso a información de interés público, según expone Arroyo (2018, p.183).

Es oportuno acotar que la transparencia y la rendición de cuentas son dos conceptos que tienen una relación muy estrecha, por cuanto los datos disponibles, de alguna manera, reflejarán el quehacer de la administración pública.

Como un breve antecedente del modelo de Gobierno abierto, Carmarzana (2016, p.10) destaca el Memorando que emitió el presente de Estados Unidos, Barack Obama en el año 2009, en el cual señaló los principios básicos que debían tenerse en cuenta para ser una administración transparente, y lo que a su vez ha sido muy útil para recuperar la confianza de los ciudadanos en la institucionalidad, dado que en concordancia con lo expuesto por Kyriacou (2018) y López et al. (2018), durante los últimos años se ha venido desmejorando, a nivel internacional, la percepción sobre las instituciones públicas y los grupos políticos, lo que ha generado desconfianza en la ciudadanía sobre la gestión pública.

No obstante, un elemento esencial para fortalecer la transparencia es que la información pública tenga un sentido de utilidad y que sea fácilmente comprensible, por lo que según agrega Carmarzana (2016), ésta debe ser “completa y entendible para toda la ciudadanía y debe ser publicable en algún formato reutilizable” (p.10). Esto último con el fin de que los

datos puedan ser procesados, o bien, combinados, de acuerdo con el interés de las personas usuarias.

En este mismo sentido, Carazo (2006), expone que “el acceso real a la información en poder del Estado es uno de los requisitos fundamentales para que funcione cualquier democracia” (p.288), lo cual adicionalmente indica, es un derecho humano y una condición para una participación informada en los asuntos públicos.

Es decir, ya no solo se trata de una acción proactiva del Gobierno, sino del derecho ciudadano de tener acceso a datos clave que permitan reflejar la disposición de los recursos, estadísticas institucionales, cifras y datos relevantes por sector, entre otros.

Como parte de los retos que reviste el modelo de Gobierno abierto, no solo debe procurarse la articulación de esfuerzos para que las instancias gubernamentales cumplan con los principios de transparencia y disponibilidad de la información, sino que también deben procurarse esfuerzos, en materia de comunicación y sensibilización, para incentivar a las personas usuarias a utilizar estos recursos para la fiscalización de la gestión estatal, y para contribuir a orientar la toma de decisiones.

Es oportuno indicar que la transparencia tiene una implicación directa en la calidad de vida de la ciudadanía, por cuanto la posibilidad de inhibir actos de corrupción se refleja en el uso eficiente de los recursos públicos para responder a las necesidades de la sociedad, así como también, tendrá una incidencia en la efectividad de la gestión gubernamental, dada la visibilización de indicadores y la trazabilidad que se puede generar en los diversos componentes de los servicios brindados; así como también en la identificación de duplicidades y buropatías o disfunciones administrativas, que puedan ser corregidas.

### **1.3.3. Participación Ciudadana**

Según expone Jaimes (2007), la participación ciudadana es “vista como un elemento para la eficiencia, una actividad de co-administración, una intención formal de democratizar el Estado” (p.102).

La deliberación y la participación ciudadana han estado relacionadas con la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado y los enfoques sobre el desarrollo (Jaimes, 2007, p. 102).

Este concepto requiere adicionalmente la construcción de “condiciones y espacios para la negociación, la representación y la concertación, donde el Estado puede y debe jugar un papel de acompañamiento” (Jaimes, 2007, pp. 102-103), con el fin de facilitar e incentivar el diálogo de intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

Según indica Sánchez (2015), “la participación ciudadana no es una cuestión de moda o preferencia, sino que es una consecuencia necesaria de la evolución de la discusión sobre el Estado y la democracia” (p.52).

Lo anterior se debe a que en las formas de gobierno democráticas se ha visto la necesidad de impulsar la participación ciudadana como un mecanismo para superar el desencanto de la población con la clase política por todos los aspectos vinculados a la corrupción y la ineficiencia del aparato estatal que se han venido haciendo cada vez más evidentes, tal y como lo señalan Rosanvallón (2006) y Carmarzana (2016).

Esto ha implicado repensar la forma en cómo se construyen las relaciones con la ciudadanía, y a su vez, dimensionar quiénes y cómo pueden participar en los procesos de consulta pública, o bien, en el diseño y ejecución de políticas públicas, impulsando alternativas de co-creación, a través de las cuáles se puedan construir soluciones en conjunto con los sectores, grupos de interés y ciudadanos.

Dentro de las previsiones que debe tomar un Estado para abrirse a la participación ciudadana, según detalla Sánchez (2015, p.52), figuran: la descentralización, la transparencia, el establecimiento de mecanismos para impulsar la cohesión en la ciudadanía, el establecimiento de estrategias de sensibilización y comunicación, el diseño de mecanismos de interacción y de participación; así como las condiciones y la voluntad para convertir los aportes en insumos para el diseño de políticas públicas.

Históricamente, en las democracias modernas se han concebido espacios de participación tales como: procesos electorales, referéndums, plebiscitos, cabildos abiertos, audiencias públicas de algunas instituciones. Sin embargo, la participación activa en la definición de políticas públicas trasciende a estos elementos en su dimensión más básica, y se refieren a procesos de co-creación a través de los cuales la ciudadanía y el Estado tienen la oportunidad de reflexionar sobre necesidades y expectativas de ambas partes, y tener así la oportunidad de valorar posibles soluciones.

Pese a lo anterior, es oportuno tener en consideración lo expuesto por Guillén (2020, p.104), referente a que la participación de la ciudadanía en los procesos formales de toma de decisiones no se da de manera automática, sino que se requiere de la acción gubernamental para crear las condiciones de igualdad y pluralismo político necesarias, para que exista esta posibilidad.

La participación ciudadana es “un proceso de construcción social de las políticas públicas... permite la construcción del espacio público... y permite el involucramiento de las organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de las políticas públicas que les concierne” (Sánchez, 2015, p.54).

No obstante lo anterior, y pese a que la tendencia mundial se inclina hacia la promoción de la participación ciudadana como una forma de fortalecer la democracia, en la práctica siguen prevaleciendo retos relevantes sobre los principios de inclusividad, acceso y motivación de la ciudadanía para que sea partícipe de este tipo de iniciativas, a pesar de los avances tecnológicos.

Una vez realizadas las reflexiones sobre los tres ejes del Gobierno abierto: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana, es oportuno indicar que en el marco de las nuevas tendencias dentro de la gestión pública de los países que han adoptado este modelo (Gobierno abierto), destaca la disposición de ampliar esta forma de gestionar lo público hacia los otros Poderes de la República, procurando una mayor integralidad del modelo, por lo que de seguido se hace un abordaje más detallado de este término.

#### 1.4. Estado abierto

El concepto de Gobierno abierto ha logrado materializarse gracias a la acogida que ha tenido en diversos países tales como Canadá, Estados Unidos, México, Costa Rica, España, Colombia, Brasil, España, Italia y Reino Unido, entre otros (Open Government Partnership, 2020), logrando pasar así de un planteamiento teórico a un proceso de implementación práctica, basado en el desarrollo y emisión de políticas concretas (CEPAL, 2017, p.12).

Como producto de los promisorios resultados y la buena receptividad que este modelo ha tenido en las democracias modernas, el concepto ha venido evolucionando en algunos países, extendiendo sus principios al resto de los niveles y poderes del Estado, producto de lo cual ha surgido el concepto de “Estado abierto” CEPAL (2017).

En concordancia con lo anterior, Naser, Ramírez y Rosales (2017, p. 20), agregan que el concepto de Estado abierto es en esencia una forma de visibilizar que la acción prevista en materia de Gobierno abierto debe abordar todos los ámbitos de los poderes del Estado.

No obstante, en relación con los aspectos semánticos del término, Hofmann, Bojórquez y Ramírez (2015, p.45), explican que es probable que la traducción pueda tener alguna imprecisión, dado que al hablar de “Government” no se esté aludiendo estrictamente al “Gobierno”, sino a la responsabilidad de gobernar, por lo que también se ha sugerido aludir al concepto “open governance” o gobernanza abierta.

En todo caso, Costa Rica ha venido trabajando en pasar el modelo de Gobierno abierto al de Estado abierto, para lo cual ha venido procurando avances en esta materia, tanto en el Poder Judicial como en el Legislativo.

En este sentido, y según detalla Guillén (2020), el 21 de marzo de 2017 “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*” (p.278), lo que constituye un hito importante en cuanto al avance nacional en el marco de este modelo de gestión.

Lo anterior implica una disposición del país para fortalecer la gestión democrática, llevando los ejes de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana a los tres

poderes del Estado, con lo que se integran mayores esfuerzos públicos y privados en la búsqueda del bien público, sobre lo cual se aportan algunas reflexiones conceptuales en el siguiente apartado.

## **1.5. El aparato estatal y el bien público**

De acuerdo con lo que expone Fuentes (1995, p.37), la función principal del aparato estatal debe ser la búsqueda del bien común. Para estos efectos, todos los componentes de su estructura deben estar orientados y predispuestos para actuar de manera eficiente, oportuna y consecuente con este interés de velar por bienestar general de la ciudadanía.

Por su parte, el concepto de aparato estatal involucra a toda la estructura burocrática de la administración pública, partiendo de un enfoque formal y orgánico, según detalla Romero (2008, p.115).

En otro orden de ideas, la definición de Estado o aparato estatal puede tener varias acepciones (política, sociológica, antropológica, jurídica y económica, entre otras), pero para efectos jurídicos puede ser definido como “la organización política de un pueblo sobre un territorio determinado con el fin de realizar el bien común o lograr el interés público” (Romero, 2008, p.117).

En el marco de esta estructura burocrática pueden ser identificados los términos agencia gubernamental e institución, los cuales se abordan de seguido con el fin de precisar los significantes que regularán su uso en el análisis realizado a partir de la investigación.

Adicionalmente, y según detalla Guillén (2020, p.317), de acuerdo con los lineamientos de la Organización para un Gobierno Abierto (OGP), la implementación del modelo de Gobierno abierto inicia justamente cuando sus ejes se ponen en práctica en el marco de la gestión del aparato estatal, tanto a nivel de instituciones como de agencias gubernamentales.

### **1.5.1 Agencia gubernamental**

El concepto de agencia gubernamental es de origen anglosajón, y surgió en el marco de la Nueva Gerencia Pública como un término proveniente de las agencias ejecutivas del Reino Unido (Laking, 2005, p.7).

Desde la perspectiva teórica, el significante de agencia obedece a “la variedad de organizaciones que están fuera del Gobierno Central y que no tienen una relación vertical integrada, a manera de relación jerárquica, con un ministerio o departamento” (Laking, 2005, p. 9).

Las agencias, de acuerdo con lo que explican Naser y Concha (2011) son “autónomas, responsables de implementar políticas gubernamentales y tienen libertad para decidir cómo usarán sus recursos para entregar los servicios esperados, aunque son supervisadas por el gobierno” (p.34).

Lo anterior ha implicado que uno de los principales desafíos en el marco de la gestión del Gobierno abierto, sea lograr una unificación estructural para el suministro de información hacia las personas usuarias, dado que las agencias manejan un relativa independencia y autonomía, en relación con el Gobierno central, lo que dificulta este proceso de unificación (Naser y Concha, 2011, p.15).

De manera adicional, todo lo referente a la coordinación de acciones y lineamientos para garantizar la unidad de implementación del modelo de Gobierno abierto, implica una fuerte articulación interna, no solo para atender elementos de orden sociológico en las estructuras burocráticas, sino también, para que estos elementos logren incidir de manera significativa en las estructuras orgánico funcionales.

Para efectos de la presente investigación las agencias no fueron contempladas como parte de las unidades de estudio, dado que el enfoque se priorizó en el análisis de las instituciones del Poder Ejecutivo Central.

### **1.5.2. Institución**

Aunque no existe una definición por consenso sobre el término “institución”, dado que se aborda desde diversas disciplinas como la filosofía, la sociología, la política y la geografía (Hodgson, 2011), hay ciertas generalidades que permiten orientar su concepción.

Desde el punto de vista político, y en respuestas al objeto de estudio de la presente investigación, se puede indicar que las instituciones políticas “otorgan derechos y deberes

a los miembros de una sociedad” (Czada, 2014, p.253), y producto de esto, legitiman actos de orden administrativo, basados en normas y reglas preestablecidos.

De manera complementaria a lo anterior figura el concepto de institución pública, el cual se entenderá como la estructura funcional y organizativa propia de los diversos niveles administrativos del Estado, decodificando el término institución como un sinónimo de organización. En este sentido, según agregan Álvarez y Chica (2008) las organizaciones son “un todo compuesto por recursos humanos, financieros, tecnológicos, materiales y normativos” (p.7).

La comprensión de este concepto estructural es de gran importancia para efectos de la presente investigación, dado que con regularidad se alude a este término en el marco de la gestión descriptiva de la acción gubernamental, siendo que las organizaciones conformaron parte de las unidades de estudio propuestas, a partir de lo cual fueron identificados los mecanismos de acceso a información y las políticas de participación ciudadana, así como los canales de comunicación y herramientas participativas establecidas como parte de las políticas gubernamentales que guían la acción institucional

Resulta de interés para los alcances de la investigación identificar los patrones comunes, en materia de datos disponibles, canales de comunicación, estrategias de articulación y políticas de participación ciudadana, definidas para facultar a la población el acceso a datos esenciales y útiles para orientar la toma de decisiones, así como también, para articular y estructurar las políticas y propuestas de vinculación entre el Gobierno y los grupos organizados, para identificar las necesidades prioritarias de la población, y construir de manera colaborativa, propuestas para impulsar políticas públicas que orienten la gestión Gubernamental hacia la satisfacción de las prioridades y urgencias comunes.

## **1.6. Políticas Públicas y Participación Ciudadana**

Aunque hay diversas definiciones conceptuales vinculadas al concepto de políticas públicas, pueden identificarse, según Lupi, Rossi y Mafullo (2014) cinco momentos básicos comunes (p.9):

- i. Identificación de un problema
- ii. Formulación de una acción
- iii. Toma de decisión por parte del Estado y actores relevantes
- iv. Aplicación de una acción
- v. Evaluación de resultados

No obstante, las políticas públicas son elaboradas con el fin de atender problemas determinados, y no hay rutas de acción idóneas y prediseñadas, por lo que siempre habrá diversidad de criterios, e incluso, en el marco de su implementación, algunos sectores podrían verse beneficiados y otros afectados.

De igual manera, los niveles de acceso y participación ciudadana son definidos en el marco de las políticas públicas, siendo que son pautas generales para orientar la posibilidad que tendrá la ciudadanía para vincularse a la gestión estatal en el marco de espacios de consulta pública y/o de co-creación.

Es necesario tener en consideración, que de acuerdo con lo que expone Guillén (2020), no debe confundirse el término *participación ciudadana*, con el término *colaboración*, dado que el primero se refiere a “la implicación de la ciudadanía en el ciclo de políticas públicas”, en tanto el segundo “se refiere al involucramiento activo y coordinado, tanto de la ciudadanía, como de empresas y otros entes públicos, en la co-creación, diseño, producción, provisión y evaluación de los servicios públicos” (p.327).

Sin embargo, además de la ciudadanía como un colectivo, las organizaciones sociales pueden tener un rol preponderante en este proceso, fortaleciendo la gestión democrática, contribuyendo a construir las condiciones de su entorno y las transformaciones de su comunidad, según explican Lupi, et al. (2014, p.19).

A partir de estas acciones, las personas y grupos organizados tienen la posibilidad de incidir en la defensa de sus derechos individuales, así como de sus comunidades. En este sentido, Lupi, et al. (2014) han logrado identificar tres grandes metas comunes para la sociedad civil (pp. 19-20):

- i. Concientizar sobre una casusa de interés público.
- ii. Democratizar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones.
- iii. Controlar las políticas públicas y los procesos de toma de decisiones

Una vez que las organizaciones sociales han logrado identificar situaciones de interés o problemas comunes, pueden iniciar campañas de presión, con el fin de tener incidencia en la elaboración o modificación de políticas, para lo cual en la mayoría de los casos, los medios de comunicación son una herramienta de gran valía. Lo anterior, por cuanto los temas que pasan a formar parte de la agenda pública (mediática), saltan con mayor facilidad a la agenda política, aunque en algunos casos es necesario desarrollar procesos de movilización (manifestaciones, protestas, caminatas, paros, huelgas, etc.) para conseguir la atención política.

Según detallan Uranga, Vargas, Guastavino, García y García (2017a), “el ámbito de acción de los ciudadanos es lo público entendido como aquello que conviene a todos, que es para la dignidad de todos, pero que al mismo tiempo está hecho y concebido para la vida más digna y la mejor calidad de vida de los ciudadanos” (p.52). Es decir, lo público debe ser comprendido como aquello que le corresponde a la colectividad, y que no es propio del Estado, aunque desde el punto de vista funcional y operativo las acciones sean responsabilidad de este último.

En razón de lo expuesto, es comprensible que las políticas de participación ciudadana resulten estratégicas en el marco de la gestión de Gobierno abierto, dado que permiten construir a facilitar este objetivo colaborativo en la construcción de políticas públicas, lo que obedece a un derecho ciudadano y una responsabilidad gubernamental de complementar los mecanismos tradicionales de representación política (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009, p.2).

La participación ciudadana debe estar basada en una corresponsabilidad social, a partir de la cual la ciudadanía, de manera individual o agrupada, debe contribuir con la búsqueda del bien común, trascendiendo esta responsabilidad de la esfera pública y contribuyendo a generar una dimensión más integral en el proceso de creación de políticas públicas (Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2009, pp. 2 y 3).

Concuerta en este sentido Castillo (2017), cuando manifiesta que en la actualidad “las nociones de gobernanza y gobernabilidad están hoy en medio del debate académico y político que gira alrededor de la pregunta histórica formulada acerca de cómo gobernar” (p.161), en el marco de un contexto marcado por la globalización, cambios en los sistemas políticos, esquemas políticos y económicos interdependientes a nivel global y nuevos paradigmas económicos, lo que en conjunto ha contribuido a gestionar un fortalecimiento de la gestión democratizante (Castillo, 2017, p.161), como un mecanismo para fortalecer la democracia y empoderar a la ciudadanía en la toma de decisiones.

Bajo este nuevo escenario, se refuerza el planteamiento de Prats (2001), quien explica que en las democracias modernas, la sociedad adquiere un rol fundamental en la gestión pública, a lo cual agrega que “el análisis de la gobernabilidad de un sistema implica el de su gobernanza, es decir: el descubrimiento del mapa de actores, sus expectativas, sus conflictos y las estructuras y procesos de interacción” (p.168).

Analizando las tendencias democráticas, y el declive que ha venido experimentando la clase política en la mayoría de las naciones, se hace cada vez más necesario e ineludible crear espacios participativos, ya no solo en decisiones vinculadas a coyunturas particulares como el caso de los plebiscitos y referendos, sino en la cotidiana de la gestión gubernamental, convirtiéndose la representación social en un catalizador permanente de la gestión política, procurando ejercer contrapesos en la toma de decisiones, para evitar las distorsiones que pueden ser generadas a partir de los intereses particulares, los cuales afectan la objetividad en la búsqueda del bien común, y el interés en procurar la prestación de los servicios públicos en condiciones de idoneidad y eficiencia.

No obstante, los restos institucionales siguen viéndose reflejados en la práctica, sobre cómo lograr estrategias colaborativas de participación, de forma inclusiva, sin afectar la celeridad en la toma de decisiones, ni desvincularse de la relevancia técnica de los temas complejos que requieren de la atención gubernamental.

Esto implica motivar reflexiones permanentes sobre la definición de políticas públicas orientadas al incentivo y fortalecimiento de la gobernanza en escenarios cada vez más abiertos y colaborativos. En concordancia con lo anterior, Canto (2008) expone que:

Hablar de los procesos políticos de construcción de políticas implica hablar de los actores sociales, cuya intervención no debe ser vista como mera tecnología de gobierno, sino en tanto ciudadanos, es decir, en tanto portadores de derechos. Llegados a este punto, habría que afirmar que la participación ciudadana en las políticas públicas está en el centro del asunto de la gobernanza –y, por tanto, en el centro de la relación entre Gobernanza, ciudadanía e identidad, gobierno y sociedad– en torno a tres dimensiones básicas: democracia, desarrollo y derechos (p.13).

Los elementos anteriormente expuestos han contribuido a fortalecer la propuesta de participación ciudadana prevista en el modelo de Gobierno abierto, como parte de esta tendencia de la administración pública de trabajar de manera colaborativa con la sociedad, en procura de obtener una mayor legitimización de sus acciones, y de recuperar la confianza de una población cada vez más consciente de sus derechos y necesidades; aunque es oportuno destacar que debido a las grandes polaridades sociales y la heterogeneidad propia de un grupo tan grande y diverso como la ciudadanía de una nación, es posible reconocer diversos niveles de involucramiento en la gestión pública, según se detalla en el siguiente apartado.

### **1.6.1. Niveles de participación ciudadana**

De acuerdo con el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO- (2008, p.14), es posible categorizar y diferenciar varios niveles de participación ciudadana, debido a que existen personas con grados diferentes de conciencia y de conocimiento de las causas y efectos de los problemas.

Sobre este particular Canto (2008), coincide en que existen diversas formas de intervención ciudadana, yendo desde la emisión del sufragio, hasta otros planteamientos más complejos a través de los cuales la ciudadanía incide en las estructuras estatales y las políticas públicas a través de sujetos sociales o colectivos para mantener, reformar o transformar el orden social o político (p.1).

El mismo autor (Canto, 2008) explica, a manera de antecedente en el marco del desarrollo participativo de las políticas públicas, el modelo de “abajo hacia arriba”, a través del cual se procura generar información de las demandas sociales para orientar la toma de

decisiones (p.1). No obstante, el rol esperado de la sociedad en el modelo de Gobierno abierto es mucho más activo y dinámico, dado que parte de la premisa de una participación permanente de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Como parte de esta labor, es esperable el ejercicio de medidas de presión por parte de los actores, lo que implica, según describe Canto (2008), tener en consideración las siguientes reglas (p.1):

- Capacidades organizacionales: la organización debe tener un funcionamiento sostenible.
- Destrezas técnicas: las organizaciones deben estar en capacidad de elaborar propuestas viables, darles seguimiento y evaluarlas.
- Destrezas políticas: los grupos deben tener la posibilidad de establecer relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados, frente a las instituciones o autoridades.
- Arraigo social: debe haber una relación directa con el territorio o área en cuestión, para impulsar de manera responsable y legítima la acción de presión.

No obstante lo anterior, un elemento clave para el éxito de la acción colectiva se basa en la adecuada relación de sinergias con los organismos gubernamentales, para lo cual las acciones y las interacciones deben ser desarrolladas de manera estratégica y consecuente.

Para efectos de la presente investigación, se previó el estudio y análisis de los avances obtenidos en el país con las estrategias y mecanismos de participación ciudadana, y de cómo esta gestión ha incidido en la definición de políticas públicas.

### **1.6.2 Mecanismos de participación ciudadana**

Para analizar los procesos de participación ciudadana, es necesario identificar los mecanismos o herramientas que permiten la interacción entre el Estado y la población.

Según explican Font, Blanco, Goma y Jarque (2012, p.105), en la actualidad los mecanismos de participación ciudadana adquieren un papel de gran relevancia en el debate público, como es el caso de los referendos vinculantes.

Agregan Font et al. (2012) que la creciente utilización de mecanismos de participación ciudadana “se debe más a una falta de alternativas que de convicción” (p.105). Lo anterior, aunado al hecho de que las organizaciones democráticas han venido en decadencia como producto de la falta de credibilidad y legitimación, lo que ha generado una crisis de confianza en las instituciones y los mismos partidos políticos (Font et al., 2012, p.105), con lo cual concuerdan Rosanvallón (2006) y Carmarzana (2016).

Por otra parte, y según expone Canto (2008), “existe una necesidad de rescatar la dimensión política de la relación Gobierno sociedad” (p.1), lo que implica en materia de políticas públicas, una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, debe tomarse en cuenta que habrá muchos aspectos coyunturales, culturales y políticos que incidirán positiva o negativamente en el desarrollo de la participación social, pero en términos generales, la tendencia actual es que haya procesos cada vez más democráticos y transparentes en las naciones, procurando fortalecer los mecanismos de acceso a la construcción colectiva de políticas públicas.

Sobre este particular, Castro (2016) coincide en que para lograr el bien común es determinante mantener mecanismos abiertos de participación, aunque según agrega, “es necesario contar con un árbitro en el proceso, para garantizar el orden y la aplicación de las normas previstas. Asimismo, detalla que en el proceso hay tres partes fundamentales (p.11):

- i. Acciones: que tienen que ver con la participación en las decisiones de un grupo, con un propósito u objetivo.
- ii. Reglas: que ordenan, condicionan o facilitan las acciones (derechos)
- iii. Actores: llevan a cabo las acciones (pueblo o persona como parte de una colectividad)

En otro orden de ideas, Castro (2016, p. 11) propone un esquema a partir del cual pueden ser identificados los niveles de participación ciudadana, para los diferentes casos, tomando en consideración que para cada uno de estos ámbitos también han sido reconocidas las dimensiones y mecanismos o formas de participación:

**Figura 2**  
**Niveles de participación en los regímenes democráticos**

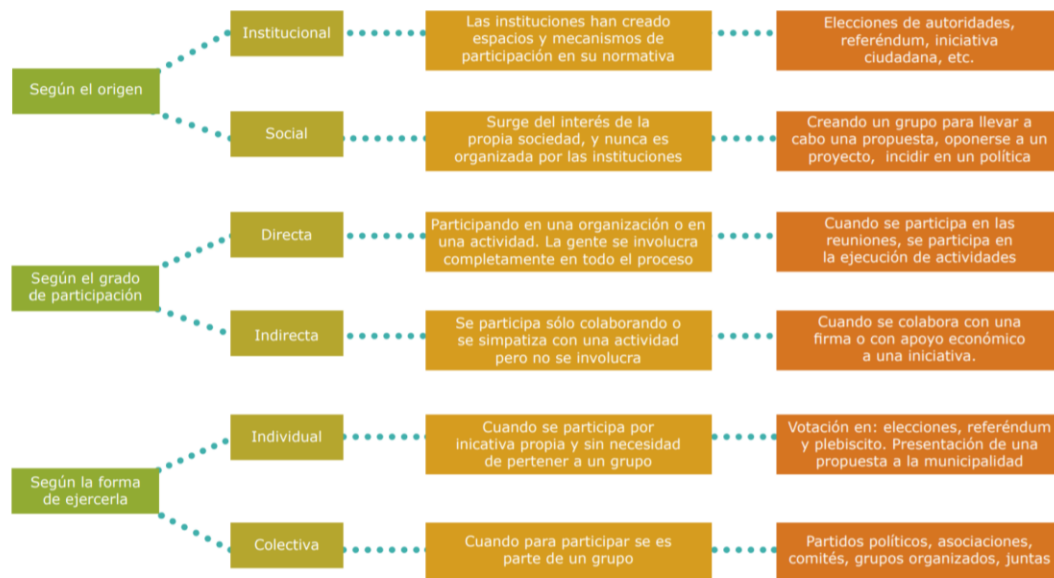


Fuente: Castro (2016, p.11)

En la figura 2 se puede observar cómo, para cada una de las dimensiones de participación, se han concebido estrategias o mecanismos que pueden ser utilizados por la ciudadanía, comprendiendo que en el marco de este proceso, siempre habrá diferencias y posiciones que obligarán a los grupos o partes involucradas a procurar consensos, tal y como lo indica Graglia (2012, p.9).

En relación con los mecanismos, Castro (2016) detalla que existen dos grupos fundamentales en los cuales puede ser segregada la participación:

**Figura 3**  
**Formas y mecanismos de participación ciudadana**



Fuente: Castro 2016, p.23.

Según se desprende de la figura 3 existen una serie de mecanismos a través de los cuales la ciudadanía puede ejercer su derecho a participar en las decisiones gubernamentales, así como también, para contribuir con la definición de políticas públicas.

No obstante, la efectividad y accesibilidad de estos mecanismos, dependerá de muchos factores procedimentales, a partir de los cuáles pueden ser realmente legitimados y aplicados los mecanismos de gobernanza requeridos para este fin.

Incluso, el modelo de Gobierno abierto propone que la relación entre Gobierno y ciudadanía, sea más una relación de co-gestión que de cooperación, por lo que es requerido que las personas ciudadanas participen a través de comités, asociaciones u organizaciones, en los diversos espacios de decisión política (Cano, 2008, p.155), los cuales han venido ganando terreno en Latinoamérica según expone Cunill (2004, p.81).

Uno de los elementos en los que se profundizará en el marco de la investigación, es la identificación de aquellos aspectos que pueden motivar a la ciudadana a participar e

involucrarse en las decisiones gubernamentales, así como los mecanismos y vías que en la experiencia empírica en el país, han demostrado ser más exitosos.

## **1.7. Ciudadanía y grupos organizados**

De seguido se abordan algunos conceptos básicos relacionados con el significado de ciudadanía, y se reflexiona sobre los diversos tipos de estructuras colectivas y grupales que forman parte de la sociedad.

Lo anterior con el fin de brindar un marco conceptual relativo a los diversos actores que están vinculados a la gestión pública en el marco de la gobernanza de las democracias modernas, y en el contexto de Gobierno abierto.

### **1.7.1. Ciudadanía**

Este es el término más comúnmente utilizado cuando se habla de la contraparte del Gobierno en los procesos de participación ciudadana. No obstante, ha habido reflexiones académicas, según se detalla de seguido, sobre quiénes podrían ser las personas incluidas en los procesos de consulta pública y co-creación, en caso de utilizar una estructura representativa.

El concepto de ciudadanía tuvo un importante auge en los años noventa, “perfilándose como un elemento legitimador esencial que utilizan los Gobiernos: si la ciudadanía manifiesta su voluntad mediante un voto de aprobación en las próximas elecciones, entonces los Gobiernos legitiman sus acciones” Luksit (s.f., p. 67). Es decir, la sociedad adquiere un mayor nivel de relevancia en el marco de las decisiones políticas, debido a su capacidad de injerencia en el ámbito electoral. En complemento a lo indicado, agrega Lizcano (2012) que:

La ciudadanía es un conjunto de personas de una población o país que reúne los requisitos para ser considerados como tales, y por lo tanto tienen derechos políticos, fundamentalmente el de elegir y ser elegidos para las funciones gubernamentales, así como las obligaciones correspondientes (p.269).

Asimismo, Lizcano (2012) indica que a su criterio existen dos concepciones de ciudadanía: la primera “se basa en el grado de autonomía de las colectividades que son objeto de tal sentimiento de pertenencia” y que les separa de ese mismo sentimiento de otras

colectividades, y la segunda “que alude a los integrantes de la colectividad de que se trate (incluidos lógicamente los niños), lo que podría calificarse como una ciudadanía en un concepto amplio (habitantes)” (p.32).

En un orden más político, Sánchez (2009) explica que el concepto de ciudadanía, “está integrado por dos elementos: a) cualidad y derecho de ciudadano y b) la identidad de pertenencia a un pueblo” (p.88). Agrega el autor, que la ciudadanía debe concebirse como un proceso civil, político y social.

Para efectos de la presente investigación, el concepto de ciudadanía reviste especial importancia, siendo que es la contraparte esencial en la gestión de Gobierno, bajo el modelo de Gobierno abierto.

### **1.7.2. Sociedad civil y movimientos sociales**

El concepto de sociedad civil, en concordancia con lo anteriormente expuesto, es fundamental para comprender el valor que tiene el poder de organización de la sociedad, a través de grupos que representan intereses específicos de manera activa y permanente.

Según plantea Blanco (2005, p.19), diversos teóricos de la acción política han planteado la existencia de un “contrato social”, en procura de legitimar la gestión gubernamental.

A partir de lo expuesto, Blanco (2005) explica que el concepto inicial de sociedad civil, “refería a una asociación de individuos libres e iguales, aunque vinculados con una comunidad de “ciudadanos” en el sentido de miembros de una polis” (p. 12). Es decir, desde su origen el concepto se vinculaba con grupos organizados, integrados por un interés común.

No obstante, en contraposición al planteamiento de Blanco (2005), Oyarce (2014) indica que aunque se ha hecho conciencia en que la sociedad civil puede desempeñar un papel vital en los procesos de democratización, “todavía no existe un consenso sobre cuál es ese papel” (p. 260). En este mismo orden de ideas, Oxhorn (2014) explica que sociedad civil se puede definir como “el tejido social formado por una multiplicidad de unidades territorialmente autoconstruidas y funcionalmente basadas, las cuales coexisten pacíficamente y resisten colectivamente la subordinación al Estado, al mismo tiempo que exigen inclusión dentro de las estructuras políticas nacionales” (p. 261).

Lo anterior permite comprender cómo en el marco de contextos determinados, siempre existe grupos o subgrupos conformados alrededor de intereses comunes, y motivados por la obtención de beneficios directos o indirectos, dispuestos adicionalmente a ser parte de la gestión política. No obstante, quienes se sientan ajenos a la incidencia en la toma de decisiones, o bien, sean víctimas de factores de exclusión, deberán asumir una representación de quienes consideren puedan ser portadores de sus propios intereses por factores de coincidencia en ideologías y posiciones.

Las sociedades modernas se han caracterizado por ser diversas, lo que explica el surgimiento de conflictos, posturas e intereses que requieren de procesos dialógicos en procura de lograr la armonía y la inclusividad.

En general, la diversidad social ha venido representando un reto cada vez más importante para los gobiernos, dado el creciente surgimiento de grupos con intereses y fines específicos que reclaman posturas ideológicas y derechos propios en condiciones legítimas, como es el caso de los grupos feministas o las agrupaciones LGTBIQ+ (Elizalde, 2002, p.1).

En referencia a lo expuesto, Alexander (2018) explica que la sociedad civil es un concepto que “emerge periódicamente para reclamar el protagonismo de momentos y procesos de cambio social” (p.7). Es decir, estos grupos tradicionalmente se han manifestado, en el tanto consideren que se están violentando actual o potencialmente sus derechos e intereses, logrando hacerse escuchar y potenciando su influencia en la toma de decisiones políticas.

Estas acciones organizadas de la sociedad, indica Alexander (2018), se fundamentan en un sentido de solidaridad y horizontalidad, a partir del cual surgen lazos de pertenencia e influencia colectiva (p.7).

Los conceptos de sociedad civil y movimiento social son de gran importancia para la investigación, dada su connotación de representación ciudadana, tanto en el marco de la defensa de intereses específicos, como en el ejercicio de contrapesos en relación con la gestión política.

### 1.7.3. Actores sociales

Los actores sociales son todos aquellos actores políticos capaces de organizarse en agrupaciones con carácter de permanencia, contemplando objetivos de corto, mediano y largo plazo; orientados hacia transformaciones sociales. El concepto de actor, indistintamente de si es político o social, alude a su condición de agrupación, más allá de sus fines e intenciones. (Rauber, 2001, pp.13-14).

García (2007a.) afirma que existen actores individuales y colectivos, siendo los primeros líderes cuyas acciones tienen relevancia pública, y a su vez tienen impacto en otros actores, en tanto los segundos son grupos organizados, afines a un tema de interés común que ejerce acciones determinadas, y a su vez es responsable de éstas (párr. 4).

En una concepción más amplia, y en materia de políticas públicas, se entiende por actor o actores “un individuo, función, grupo, comité, equipo burocrático, una coalición o incluso el Estado, que busca interferir o moldear una política pública” (Fuenmayor, 2017, p.44). Estos grupos pueden ser clasificados, de acuerdo con sus perspectivas, en actores económicos, sociales o políticos.

En las sociedades modernas la proliferación de actores ha crecido exponencialmente, siendo cada vez más considerable su participación en el diálogo público y la gestión política. Estos grupos constituyen la esfera denominada sociedad civil, y se rigen según la Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura -UNESCO- (2008), por los siguientes principios (p.8):

- i) Autonomía: se compone por formas de autoconstitución y automovilización.
- ii) Autolimitación: su papel no es la búsqueda del poder político y menos del mercado sino es la dotación del poder para transformar las instituciones y las leyes, lo que permite alcanzar un estado de equilibrio en la comunidad.

La naturaleza de la gestión democrática implica la visibilización y el reconocimiento de estos grupos, dado que representan la voz ciudadana y constituyen un proceso de relacionamiento e intermediación social entre la sociedad y el Estado.

En otro orden de ideas, con la aparición de nuevos grupos de actores en el espacio público han comenzado a generarse nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la esfera civil lo que “ha dado paso a nuevas formas de participación más allá del ámbito electoral” (UNESCO, 2008, p.9).

Estas interacciones están marcadas por las características socio-económicas y culturales de la población, su nivel educativo, su disposición para participar en los asuntos políticos, el desarrollo de una conciencia crítico-reflexiva y la confianza en el equipo de articulación de esfuerzos a nivel de Gobierno, entre otros factores.

#### **1.7.4. Grupos comunitarios**

Como parte de la sociedad civil , deben tomarse en cuenta la organización comunitaria, la cual según afirma Cordero (2006) “se constituye en espacios de trabajo colectivo, donde se producen encuentros intersubjetivos y se comparten dimensiones variadas que nos dan cuenta de la convivencia humana” (p.2.). Es decir, los grupos se conforman según su afinidad, con el fin de responder a necesidades humanas que se expresan por medio de actividades con sentido a partir de las cuales pueden construir su propia identidad para resistir y para construir posibilidades.

Según agrega Cordero (2006), el establecer diálogos permite humanizar las relaciones, y a partir de la integración por afinidad, se motiva la búsqueda de metas comunes basándose en la acción colectiva con carácter solidario, tomando en consideración que

Las tareas del grupo, en los espacios comunitarios, van más allá de un tema o un concepto, son tareas que se cruzan con nuestras aspiraciones, dolores, alegrías, así como con utopías e ideales sociales que buscan un mundo mejor. Son en fin, desafíos intersubjetivos, que solo son posibles por la compañía y el apoyo de otras personas, donde la capacidad de compartir y la interdependencia son fundamentales (p.4).

Por su parte, la FAO (2008) expone que los grupos comunitarios se constituyen con el fin de atender problemas o situaciones que afectan a sus comunidades, pudiendo ser los problemas a abordar, “de carácter social, cultural, político y productivo” (p.10). Su tamaño, estructura y características dependerán en gran medida de los temas a abordar, y a su vez, de la composición y características de las comunidades respectivas.

La organización grupal adquiere relevancia cuando las tareas o aspiraciones no tienen viabilidad en el esfuerzo individual. Esto no solo por el valor que agrega la incorporación de más personas que compartan la visión o propósito, sino por la complejidad de los procesos, la demanda de energía y esfuerzo, y desde luego, el valor que adquiere la representatividad a través de una identidad colectiva.

### **1.7.5. Grupos minoritarios**

Según expone Llorent (2014, p.15), las sociedades modernas se caracterizan por su diversidad cultural, y por las características heterogéneas de su población, lo que implica que no debería existir una supremacía oficial dominante que se imponga, o que impida una adecuada atención de los grupos minoritarios.

Estas minorías puede ser definidas, según lo establece el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR, 2011) como “grupos étnicos, religiosos o lingüísticos, menos numerosos que el resto de la población, cuyos miembros comparten una identidad común” (p.3). Normalmente estas minorías no son dominantes a diferencia de las mayorías de las esferas económicas y políticas de los países. Adicionalmente, es importante tomar en consideración que las características de las minorías pueden cambiar según el contexto en el que se desarrollen.

Algunos ejemplos de grupos minoritarios que cita ACNUR (2011, p. 3) son: indígenas, refugiados, mujeres, niños, personas con discapacidad, adultos mayores, población lésbica, gay, bisexual, transexual e intersexual (LGTBIQ+) y adultos mayores, entre otros.

El reconocimiento y la protección de los derechos de estos grupos en el ámbito internacional según Llorent (2014, p.15) puede haber tenido su origen en la Sociedad de las Naciones cuando se adoptaron varios acuerdos sobre esta materia, y posteriormente, con la creación de las Naciones Unidas, a partir de lo cual se crearon una serie de normas, procedimientos y mecanismos en relación con las minorías, entre ellos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Declaración de 1992 sobre las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas.

En el marco de políticas públicas, Llorent (2014) afirma que los estados “han de reconocer y apoyar la diversidad cultural, así como los derechos educativos de las minorías,

garantizando su desarrollo” (p.17). En este sentido, se han logrado instaurar reformas para atender las demandas de algunos de estos grupos, para integrar a los estudiantes en una cultura que tienen distintas dimensiones: lengua, tradiciones, creencias, actitudes y formas de vida. “Estos procesos obedecen a la necesidad de desarrollar una apropiada legislación socioeducativa” (Llorent, 2014, p.17).

Desde el punto de vista de la articulación de esfuerzos, y el establecimiento de procesos colaborativos entre el Estado y la ciudadanía, deben ser tomadas en cuenta las características y composiciones de estos grupos, en procura de lograr un adecuado acercamiento, tanto a nivel discursivo como operativo, para garantizar condiciones inclusivas que permitan un desarrollo fluido, exento de ruidos ideológicos, y que a su vez permitan neutralizar a grupos de interés que potencialmente puedan convertirse en grupos de presión.

## **1.8. La construcción del bien común**

El concepto de bien común, según explica Moore (1998), consiste en el valor público que se deriva del accionar de las instituciones, y que se traduce en efectos reales para la sociedad, sean intencionales o no.

En un contexto más reciente, y bajo la interpretación del derecho natural, puede comprenderse el bien común como “aquellas condiciones que permiten a los miembros de la sociedad reunirse para que cada individuo pueda beneficiarse de las formas básicas de florecimiento humano” (Murphy, 2018, p. 194).

Crowe (2011) agrega a lo anterior, la consideración de que aunque la delimitación del bien común ha tenido amplias discusiones teóricas y perspectivas, hay varios elementos comunes a partir de los cuales se puede inferir que se trata del “bienestar general de una comunidad” (p.195), y que a pesar de que en algunas ocasiones ha procurado definirse en términos utilitarios (costos y beneficios), no siempre puede llevarse a una dimensión cuantitativa.

Bajo esta visión moderna, el bien común es concebido como una integración de expectativas individuales, aunque en la práctica utilitaria, prevalece una dificultad para

lograr una conceptualización y priorización generalizada de intereses y perspectivas (Murphy, 2018, p.197).

Según afirman Lupi, Rossi y Mafullo (2014), la construcción del bien público “es uno de los fundamentos de la democracia” (p.5), y al igual que Moore (1998), coincide en que su objetivo final es la búsqueda del mayor bienestar posible para la sociedad.

Bajo este principio, ninguna sociedad democrática podría estar en contra del principio de bienestar para la mayoría de sus habitantes, aunque la complejidad de lo anterior no se deriva del aspecto semántico, sino de las interpretaciones, visiones e ideologías que inciden en decodificaciones muy variadas del concepto de bienestar, y de las formas de implementación en la toma de decisiones, para alcanzarlo.

En razón de lo anterior García, citado por Lupi et al. (2014), afirma que resulta necesario, al hablar de desarrollo, “darle un carácter integral e inclusivo, superando las barreras del individualismo, el economicismo y el utilitarismo” (p.7).

Trabajar colectivamente en la búsqueda del bien común a nivel país, implica generar diálogos y espacios comunes de trabajo entre las instituciones, los diversos actores nacionales y la ciudadanía en general, en aras de construir consensos sobre las prioridades y decisiones que deben orientar las políticas públicas, en procura del bienestar de la mayoría. En razón de lo anterior, la articulación de esfuerzos, generada a través de las políticas de comunicación y participación ciudadana, se convierten en un elemento medular para lograr este esquema participativo y colaborativo, según se detalla en el siguiente apartado.

## **1.9. Políticas Públicas y Comunicación**

Los lineamientos establecidos por los gobiernos en materia de comunicación, constituyen políticas públicas que interpelan a uno o varios sectores vinculados a temas específicos. “Es importante tener en cuenta que el factor comunicacional está presente en cada etapa de las políticas públicas” (Lupi et al. 2014, p.9).

Como parte de estas políticas, es importante analizar cómo a través de lo que se comunica y lo que no, pueden incentivarse o desincentivarse actitudes y comportamientos determinados en la ciudadanía.

De hecho, la construcción de cualquier política pública implica un proceso de comunicación entre el Gobierno y la ciudadanía, según expone Velásquez (2014, p.24). Esto por cuanto es necesario conocer la comunidad y el contexto en que éstas serán aplicadas, lo que a su vez ha implicado el reconocimiento de múltiples actores que deben ser considerados, así como también, deberán ser analizados aquellos procesos sociales vinculados a las decisiones que serán tomadas, prevaleciendo para esto el diálogo intersectorial y la articulación de esfuerzos.

“Las políticas públicas deben ser el resultado de un proceso de debate y concertación entre el Estado y la Sociedad Civil” (Velásquez, 2014, p. 24), con lo cual se fortalecen los procesos democráticos y se estimula el desarrollo. Esto por cuanto el proceso de diálogo estimula la reflexión y el enriquecimiento argumentativo y conceptual de las propuestas, involucrando esto procesos de negociación y acuerdos entre las partes, dando una especial preponderancia a la transparencia.

Recientes investigaciones en sociología han sugerido que en las sociedades contemporáneas, las y los ciudadanos tienden a interconectarse y moldear sus comportamientos y expectativas en el marco de las interacciones mediática que emergen de las diversas agrupaciones que representan a la sociedad civil, y que impulsan temas específicos a la agenda pública (Valencia, 2012, p.471).

No obstante, y según indica Vertovec (2007, pp. 1025-1026), hay una tendencia a la diversidad étnica, cultural, de identidad, procedencia geográfica, trayectoria y expectativas en la composición de los grupos sociales, la cual debe ser considerada en las interacciones que se generan con un entorno tan diverso como la ciudadanía.

Este elemento dificulta aún más la posibilidad de lograr una armonización de interés y expectativas entre la ciudadanía y la gestión pública.

Si las autoridades construyen una comunicación basada en mensajes claves, comunicando sus fines y explicando de manera correcta los procedimientos que se seguirán, atendiendo adicionalmente los eventuales cuestionamientos de la ciudadanía, se lograría un mejor impacto a nivel general en la gestión pública (Canel y Louma, 2019, p. 17).

Osiris (2015) coincide con que la comunicación es parte de las políticas públicas, y hace hincapié en que la comunicación gubernamental se sitúa entre la comunicación pública y la política, bajo la primicia de que hay asuntos de interés colectivo que no solo corresponden a los medios de comunicación, sino también al Estado, las organizaciones y los grupos organizados que intervienen en los debates públicos. De hecho, afirma que la comunicación gubernamental se puede definir “como el conjunto de actividades que el gobierno realiza para la emisión de mensajes de contenido público que garanticen la convivencia armónica de los ciudadanos y que son emitidos a través de los medios de comunicación” (p.36), siendo que uno de los productos más conocidos y tangibles ha sido la propaganda.

Desde la perspectiva de las políticas públicas, la comunicación contribuye a establecer procesos más democráticos y abiertos, así como también, incide de manera directa en los procesos de articulación y diálogo, contribuyendo a fortalecer la credibilidad y la confianza en las instituciones, así como también, facilitando la validación de las decisiones gubernamentales.

Sáenz (2013, p. 39), plantea como propuesta metodológica para el estudio de la comunicación política, el uso del modelo de análisis de políticas públicas de Subirats, basado en tres componentes: actores, recursos e instituciones. Esto partiendo de que la comunicación es un recurso, a través del cual puede ser fortalecida la esfera democrática.

El Gobierno debe atender y negociar con la ciudadanía constantemente, alrededor de sus intereses y necesidades, así como los asuntos críticos emergentes, lo que en ciertas ocasiones, terminan generando percepciones negativas en la opinión pública, dado que los problemas o quejas recurrentes, causan una impresión de fallas constantes por parte de la administración (Rosanvallón, 2006, p.229-230).

Aunado a lo anterior, debe tomarse en consideración la constante frustración de los empleados públicos, quienes regularmente sienten que sus esfuerzos no generan resultados (Thijs, 2011, p.45). Por su parte, las instituciones tienden a focalizarse en reforzar estos asuntos críticos, a través de su discurso público, más que en orientar sus esfuerzos a procurar su desarrollo y la generación de soluciones, lo que incide en el incremento de esta brecha (Canel y Luma, 2019, p.16).

Las políticas públicas en el caso de la comunicación pueden obedecer a lineamientos establecidos por organismos internacionales, como el caso de la OCDE en materia de Gobierno abierto, respondiendo a los lineamientos específicamente establecidos en materia de transparencia y rendición de cuentas, aunque también, pueden obedecer en una dimensión más singular, a la definición de pautas institucionales para proceder, donde pueden haber políticas vinculadas a elementos discrecionales o información confidencial, entre otros.

En complemento de lo anterior, Osiris (2015, p.36) explica que la comunicación responde a un derecho fundamental, como es la información, en los países democráticos. Sin embargo, destaca que en ocasiones, hay elementos de orden instrumental en los gobiernos, que facilitan que grupos de poder puedan incidir en la determinación de las políticas de comunicación, lo que tendrá un efecto directo en lo que se dice, y cómo se dice, así como en los parámetros de discreción o confidencialidad.

Las políticas públicas no deben construirse desde la gestión administrativa, sino desde los procesos de movilización y comunicación entre actores políticos y sociales (Alves, 2004). Este fenómeno es denominado por Freire, citado por Alvez (2004), como una “acción cultural, libertadora y autonomizante de los grupos sociales”. Lo anterior, por cuanto es un proceso que debe responder a las necesidades y expectativas de las partes involucradas (Gobierno y ciudadanía), comprendiendo que hay aspectos propios de la cultura y del entorno que debe ser considerados.

En esencia, la comunicación política debe orientarse a la construcción de ciudad y comunidad, trascendiendo el papel tradicional de los medios, convirtiéndolos en vehículos de transformación social y promoción política, facilitando la construcción colectiva, y la legitimación de la acción política (Velásquez, 2014, pp.31-32).

Según señalan Massoni, Uranga y Longo (2018, p. 23), “los países han diseñado e implementado proyectos de políticas comunicacionales a partir de diferentes nudos problemáticos: garantizar la circulación, incentivar la producción cultural local, entre otros”. Sin embargo, y según detallan estas mismas personas autoras (Massoni et al., 2018, p. 23), las estrategias comunicacionales no siempre dan resultados satisfactorios, dado que

hay muchos factores situacionales, metodológicos y culturales que pueden incidir en la predictibilidad de los resultados.

No obstante, para efectos del desarrollo de políticas públicas, Massoni et al. (2018, p.38), consideran que la aplicación de técnicas comunicacionales pueden resultar de gran utilidad para propiciar encuentros socioculturales, consolidándose este elemento como un “nodo articulador”, a partir del cual se propone la integración de una “pluralidad de saberes”, reconociendo la diversidad como un elemento deseable en los procesos reflexivos para la identificación tanto de problemas, como de posibles soluciones.

Bajo esta perspectiva, las personas autoras (Massoni et al., 2018, p.41), introducen el término “buen vivir” como un concepto basado en el bienestar común, el cual se basa en el reconocimiento individual de la necesidad de velar por condiciones adecuadas a nivel colectivo, en este caso, en el marco de sus respectivas comunidades, con lo cual se busca, en el caso de las políticas públicas, aportar desde una visión solidaria y pluralista. Incluso, proponen un mapa dinámico para visualizar las transformaciones sociales generadas, a través de una plataforma en línea ([www.algoritmosluidos.com.ar](http://www.algoritmosluidos.com.ar)), y bajo el concepto de “comunicación enactiva”, a partir de la cual, el objetivo es “permitir el monitoreo continuo de las formas que el encuentro sociocultural va asumiendo en su implementación” a través de cuatro dimensiones: informativa, ideológica, interaccional y sociocultural.

En concordancia con el planteamiento expuesto, de lograr procesos solidarios, colectivos y democráticos en materia de políticas públicas, Riorda (2011, p.2) considera que la comunicación tiene la misión de construir consenso, entiendo este concepto como “la búsqueda de acuerdos políticamente operantes centrados en la idea de que si bien pueden haber grupos en los márgenes del consenso, o bien fuera de este, las políticas de un gobierno deben ser aceptadas socialmente por la mayor cantidad de personas” (Riorda, 2011, p.4).

Riorda (2011) considera que la acción comunicativa es determinante para reducir las tensiones entre las demandas ciudadanas y la respuesta del Gobierno, por lo que la definición de estrategias articuladoras resulta esencial en la construcción de un diálogo colaborativo, orientado a la definición de la agenda pública, y la construcción participativa de políticas gubernamentales. Esto sin dejar de lado que “la tensión, el conflicto y la polémica son hechos que definen la esencia de la propia comunicación política” (p.7).

Es en razón de lo expuesto, que la comunicación puede ser percibida como un elemento esencial en la articulación de esfuerzos orientados a la identificación y priorización de problemas colectivos, en la construcción conjunta de políticas públicas, y en general, en el desarrollo de la gestión pública, según se detalla de seguido.

### **1.10. Comunicación y gestión pública**

La percepción del sector público, según detallan Canel y Louma (2019, p.12), usualmente está vinculada a elementos negativos tales como: el exceso de burocracia, lentitud en los procedimientos, ineficiencia y corrupción; lo que ha incidido en que existan fricciones entre el sector público y la ciudadanía.

Los esfuerzos por mejorar la percepción del sector público han tendido a fracasar, por cuanto no ha habido un adecuado proceso de comprensión de las cambiantes y crecientes demandas de la ciudadanía, ni ha habido tampoco una concepción estratégica y planificada de la comunicación, para cerrar la brecha existente entre las organizaciones del sector público y las necesidades individuales de la ciudadanía a la cual éstas sirven (Canel y Louma, 2019, p.12).

Esto a su vez ha generado una importante presión sobre los mandos medios y las personas funcionarias quienes han tenido que reorientar sus esfuerzos para servir de mejor forma a la ciudadanía (Tench, Vercic, Zerfass, Moreno y Verhoeven, 2017, p.129). En concordancia con lo expuesto, Schmith, Goeneveld y Van de Walle (2017), indican que durante los últimos años, las reformas del sector público se han venido enfocando en formas de lograr ahorro y eficiencia.

Sin embargo, para lograr cambios efectivos, es necesario tomar en cuenta no solo los elementos estructurales y financieros, sino también, a las personas funcionarias y a la ciudadanía, por lo que los espacios de co-creación, co- producción y co-innovación, adquieren cada vez mayor relevancia.

La ciudadanía, en las democracias modernas, exige tener la oportunidad de participar en las decisiones gubernamentales, y esto está demandando un mayor esfuerzo institucional por generar esta apertura para la interacción.

Los cambios en la institucionalidad, y en las organizaciones en general, están siendo guiados por los valores societales, como reflejo de lo que demanda y quiere la ciudadanía (Canel y Louma, 2019, p.98). En este sentido, Pollit y Bouckaert (2011) coinciden en que hay un mayor requerimiento de equidad, eficiencia y legitimación en la gestión pública.

En otro orden de ideas, y en relación con estos vínculos interactivos entre ciudadanía y Gobierno, las nuevas tecnologías han contribuido a fortalecer las expectativas de inmediatez en los servicios, y de brindar cada vez mayor oportunidad a las y los individuos para expresar sus opiniones y levantar sus voces cuando lo han considerado necesario (Castells, 2009b, p.80).

Por su parte, la gestión mediática contribuye en gran medida, a proyectar positiva o negativamente la gestión gubernamental, a partir de los temas que son abordados y el ángulo informativo generado para cada uno de éstos. Es en razón de lo anterior, que la relación entre el sector público y los medios es determinante para la construcción del discurso político.

No obstante, un elemento que debe tenerse en cuenta en el marco de la gestión de comunicación, es que los medios masivos han venido siendo desplazados, en término de preferencia de la población, por las redes sociales, lo que ha implicado de igual manera, un cambio en las formas de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía (Castells 2009a, p.181). Cada vez con más regularidad, las y los individuos expresan sus necesidades y expectativas, logrando que sus mensajes tengan un alcance masivo e inmediato con el uso de estas tecnologías, generando esto un impacto directo en la gestión de políticas públicas, dado que a través de campañas informativas y de presión, se han logrado incentivar o desincentivar acciones o decisiones determinadas.

De esta forma, la comunicación no solo se ha convertido en un elemento de gran importancia para lograr una adecuada proyección de la gestión política, sino que también puede contribuir a reducir la brecha entre las expectativas de la ciudadanía y la gestión institucional.

Es oportuno tener en consideración que la gestión pública ha venido mostrando una tendencia hacia la adopción del nuevo modelo de gobernanza pública, a lo cual contribuye

en gran medida, la implementación del modelo de Gobierno abierto como mecanismo de articulación, en el marco de una nueva forma de gestionar lo público en las entidades estatales, “respondiendo de una mejor manera a las expectativas de la sociedad sobre una forma de gobernanza más democrática, y a la vez, más efectiva” (Guillén, 2020, po.329-330).

### **1.11. Comunicación y participación ciudadana**

Uno de los principales retos de la gestión de la comunicación, es lograr la creación de vínculos con los diversos públicos organizacionales, o *stakeholders*, e impulsar el *engagement* o compromiso, a pesar de la inestabilidad que pueda prevalecer en el entorno.

Para el propósito de la investigación es de gran interés conocer cómo el Gobierno, ha procurado establecer vínculos con los actores de la sociedad, y con la ciudadanía, bajo del modelo de Gobierno abierto, para procurar la construcción de políticas públicas, siendo que una de las premisas de esta forma de gestionar lo público, es justamente el trabajo participativo y colaborativo.

Asimismo, se ha previsto conocer cómo en el marco de las estructuras funcionales y organizaciones se desarrolla esta gestión, para colaborar con los principios filosóficos y lineamientos del Gobierno abierto, y promover canales y herramientas que faciliten el acceso y participación de la ciudadanía en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas.

En este sentido, y desde la teoría de las políticas públicas, según afirma Sáenz (2013), se ha “establecido históricamente la distinción entre el enfoque gerencial y el politológico” (p.38). No obstante, ha tenido más desarrollo e impacto la gestión de la comunicación hacia la sociedad civil y los movimientos sociales, que el enfoque gerencial político, aunque hay una tendencia a reconocer la incidencia que tienen estos factores entre sí (Sáenz, 2013, p.38).

Bajo la perspectiva gerencial, destaca el valor de lo público para tender y dar respuesta a las necesidades ciudadanas (Oyarce, 2007, p.240), comprendiendo las implicaciones que tienen para las instituciones, el cumplimiento de sus deberes y la presentación de servicios efectivos a la ciudadanía.

No obstante, para lograr un proceso de optimización orientado a la eficiencia y la funcionalidad debe iniciarse con un diagnóstico de las necesidades de los públicos, en este caso, de la ciudadanía, de previo a definir cualquier agenda (Bourgon, 2011, p.320). Para esto, es necesario promover la participación ciudadana y la interactividad, con el fin de concretar procesos consultivos y permitir el enlace de la ciudadanía con las organizaciones gubernamentales, y poder crear valor en este proceso.

Esto requerirá de una movilización basada en 5 elementos de los recursos internos: las personas funcionarias; lograr una apertura real de la institucionalidad hacia la ciudadanía; movilizar el mensaje para que sea escuchado; promover espacios legítimos de interacción y finalmente, construir una relación a partir de la administración de intangibles, promoviendo que el gobierno pueda anticiparse a las necesidades de la ciudadanía (Canel y Louma, 2019, p. 98).

**Figura 4**  
**Tipología de percepciones basada en intangibles**



Fuente: Canel y Louma, 2019, p.101.

Canel y Louma (2019, p. 108) explican a través de la figura 4, como la gestión de intangibles tiene implicaciones directas en la percepción y autopercepción, tanto de la gestión gubernamental, como de la misma ciudadanía. Si ésta se siente satisfecha con los beneficios recibidos del sector público, habrá un ahorro importante de recursos en la atención de quejas, y a su vez, esta satisfacción estará vinculada con el fortalecimiento de la democracia, la calidad de vida, la paz social y la productividad. Adicionalmente, el hecho de que las y los funcionarios reciban una realimentación positiva, incide en su motivación y productividad, generando esto beneficios recíprocos para el Gobierno y la

ciudadanía, y principalmente, tendrá una incidencia directa en la legitimación de las acciones gubernamentales (Thijs y Staes, 2008, p.8).

Por su parte, Sáenz (2013) explica que “al hablar de gobernanza y políticas de comunicación, se debe entender en primer lugar la relación entre el sistema político y el sistema de medios” (p.38). Con esto se refiere la autora a la relación simbiótica que existe entre los medios y la gestión política, siendo que los primeros son reconocidos por haberse convertido en la primera arena de la esfera pública. Sin embargo, problematiza el hecho de hay una dicotomía entre la democratización mediática y el enfoque de la teoría neoliberal, la cual “reduce a los ciudadanos a consumidores” (Sáenz, 2013, p.38).

Riorda (2011, p. 11) considera que el vínculo entre el Gobierno y la ciudadanía debe construirse a partir de la acción estratégica de la comunicación, generando espacios colaborativos para la identificación de temas prioritarios en la agenda pública, pero con las debidas previsiones para evitar la generación de falsas expectativas que puedan culminar en frustraciones posteriores. Es por esto que propone basarse en una política de “incrementalismo”, a partir de la cual puedan irse desarrollando de forma gradual los procesos de identificación de necesidades, así como de las propuestas colectivas. No obstante, el autor (Riorda, 2011, p.11) también destaca que existe una crítica contra el modelo incrementalista, dado que las “sensaciones de urgencia y crisis” en ocasiones contribuyen a generar una sensación de “pánico moral” que termina precipitando los consensos, a partir de presiones externas.

Otra estrategia que menciona el autor (Riorda, 2011, p.11) es el decisionismo estratégico, cuya meta principal son los resultados, más que los procesos, lo que lo hace poco funcional en situaciones conflictivas, con presencia de múltiples tomadores de decisiones, máxime si estos presentan posturas diversas.

Bajo esta perspectiva dialógica entre ciudadanía y Gobierno, es importante tener en consideración que si bien es cierto los procesos participativos para generar acuerdos son determinantes, no deben pretenderse consensos totales, ni procesos temporalmente indefinidos, dado que las discusiones y los espacios reflexivos se volverían el fin, en lugar del medio, y no se lograría avanzar en los resultados. Es por esto que los procedimientos y metodologías deben ser adecuados para procurar la participación y la apertura a la

diversidad, pero sin que esto constituya un obstáculo para avanzar en la definición de la agenda pública y la toma de decisiones.

Tomando en consideración lo expuesto, y siendo que uno de los ejes centrales del modelo de Gobierno abierto es justamente la participación ciudadana, se ha considerado necesario profundizar en este análisis de la comunicación en el marco de la gestión pública, como mecanismo de articulación para promover la integración de esfuerzos a nivel institucional, los espacios de diálogo con la ciudadanía y la generación de metodologías participativas, para lograr una contribución colectiva en el marco de la creación y desarrollo de políticas públicas, según se podrá ver con más detalle en el siguiente apartado.

## **1.12. Comunicación y Gobierno abierto**

A pesar de que la gestión gubernamental se desarrolla en un contexto de legalidad, y que existen jerarquías establecidas, siempre hay niveles de discrecionalidad en las y los funcionarios, lo que de alguna manera compromete la transparencia en los procesos. Lo anterior, ha implicado que la comunicación tenga un rol relevante para impulsar la transparencia, así como nuevas formas de vinculación con la ciudadanía (Canel y Sanders, 2012).

En términos discursivos debe existir un marco de flexibilidad para atender asuntos críticos vinculados a la gestión pública, y promover la creatividad y valentía en las personas encargadas de la comunicación institucional para hacer frente a sus responsabilidades públicas con base en un plan estratégico, con el fin no solo de construir los mensajes de manera adecuada, sino también, para lograr las adaptaciones requeridas a los diversos canales de comunicación, respetando siempre los principios de transparencia y rendición de cuentas.

Por su parte, las organizaciones del sector público tienen el deber de cumplir con la rendición de cuentas en dos niveles: uno con los medios de comunicación colectiva, y otro con la ciudadanía, por lo que es determinante para estos efectos, construir relaciones estratégicas con los medios y determinar políticas de medición y resultados (Osiris, 2015, p.38)

Complementariamente, las instituciones tienen que enfrentar un escrutinio societal continuo, el cual resulta con facilidad en una percepción negativa como consecuencia de los estereotipos y preconcepciones sobre la gestión pública, por lo que el diseño de estrategias de comunicación asertivas resultará de gran utilidad para lograr una mejor proyección institucional.

En complemento de lo anterior, Osiris (2015, p.36) destaca que hay elementos de comunicación que inciden en las políticas de transparencia y rendición de cuentas, los cuales responden a la obligación que tiene el Gobierno de informar a la ciudadanía sobre sus decisiones y actividades.

Es necesario en este sentido tener en cuenta que la comunicación puede tener varias acepciones, de acuerdo con el ámbito de aplicación, yendo desde la articulación de esfuerzos entre actores, hasta la gestión mediática en un nivel más colectivo, según se detalla en el apartado siguiente, y a partir de lo cual se promueve una reflexión teórica sobre sus diversos ámbitos de aplicación.

### **1.13. La comunicación bajo una perspectiva polisémica**

La comunicación es una parte inherente de las relaciones humanas, por cuanto constituye un “vehículo” para la transmisión de ideas, así como para facilitar la interacción y la generación de vínculos entre personas, grupos y comunidades, permitiendo cumplir no solo con aspectos esenciales para el intercambio de mensajes, sino que también permite crear vínculos significativos entre partes, a través de los cuales se pueden reflejar relaciones de poder y de influencia, y a su vez, permite incentivar y facilitar procesos colaborativos, promover y reflejar liderazgos, entre otras muchas formas de relacionamiento.

En cuanto a estos procesos de vinculación, según indican Monserrat, Quiles y Martínez (2017), “los sistemas de comunicación social han sufrido numerosos cambios recientemente” (p.542), debido a la creciente disponibilidad de tecnologías que facilitan herramientas de interacción multimodales, multidimensionales e inmediatas, así como al protagonismo que ha tomado la ciudadanía en el proceso de generación de mensajes, a nivel masivo -desde las redes sociales-, estimulando la discusión de temas de interés

común, dada su posibilidad de influir en la agenda mediática, e incidiendo en las conductas de otros, lo que de alguna manera ha contribuido a impulsar nuevos modelos en la formación de opinión pública.

Lo anterior ha implicado que tanto personas como agencias y organizaciones se vean expuestas a nuevas posibilidades de interacción, más directas, más inmediatas, sin intermediarios ni editores. Sin embargo, esta inmediatez, acceso y pluralidad han tenido también implicaciones en términos de transparencia y legitimación.

Para explicar con mayor detalle algunos de los elementos descritos, de seguido se brinda una perspectiva sobre las conceptualizaciones de comunicación más relevantes para efectos de la investigación.

### **1.13.1. Comunicación**

La comunicación responde a un proceso básico de intercambio de mensajes, el cual se basa en elementos tales como: la construcción, producción, reproducción, transmisión y consumo de significaciones semánticas y sociales. Normalmente se desarrolla de manera natural y espontánea en el marco de contextos determinados; no obstante, a nivel organizacional y gubernamental, la gestión de la comunicación debe obedecer a principios estratégicos debidamente orientados para lograr la consecución de los fines perseguidos sin que existan elementos distorsivos que dificulten o comprometan la recepción del mensaje, sea este emitido en el marco de espacios colectivos, o a través de medios de comunicación masiva.

Dentro de sus ámbitos de aplicación, la comunicación genera aportes significativos en el marco de la definición de políticas públicas, dado que según explica González (2017), ésta cumple funciones de gran relevancia tales como (p.9):

- i. Traducir mensajes para la ciudadanía, simplificando los discursos para que se comprendan de mejor manera.
- ii. Sumar decisiones consensuadas entre agentes del Estado y actores de la sociedad civil, para la definición de políticas públicas.
- iii. Contribuir a la percepción del cumplimiento de metas por parte de los gobiernos (p.7).

En relación con este concepto, Santos (2012) explica que la comunicación es el proceso a través del cual se transmiten mensajes, y puede desarrollarse en los siguientes niveles:

- i. Intrapersonal: la articulación del lenguaje no trasciende del individuo.
- ii. Interpersonal: dos o más individuos intercambian mensajes.
- iii. Grupal: intervienen dos o más personas.
- iv. Organizacional: Se procura la cohesión en una estructura organizacional.
- v. Masiva: Se envía un mensaje a través de uno o varios medios masivos para una población indeterminada y diversa.

Existen adicionalmente algunos modelos comunicativos, como el de Lesswell citado por Santos (2012, p.39), cuyo objetivo se centró en conocer cómo la comunicación podía incidir en la propaganda, o bien el planteamiento de Berlo citado por Santos (2012, p.39), quien plantea que la comunicación sirve para ejercer poder, influencia y control.

Tomando en consideración los elementos expuestos, es esperable que todo proceso político, orientado a la generación de políticas públicas, se desarrolle de manera conjunta con esfuerzos de sensibilización y comunicación, no solo para llevar a cabo una articulación de esfuerzos con los actores sociales más relevantes, en el marco de una gobernanza participativa, sino que también permita legitimar la acción gubernamental.

### **1.13.2. La gestión de comunicación**

Se entenderá por “gestión de comunicación” todo el proceso de planificación estratégica vinculado a esta materia, incluyendo, tal y como referencian Lattimore et al. (2008, p.85), sus cuatro componentes principales: investigación, planeación, implementación y evaluación.

Será tomada en consideración la estructura mediática utilizada por el Gobierno, tanto a nivel de medios de comunicación tradicional como de redes sociales, dado que influye de manera directa en las percepciones y los pensamientos ideológicos de las personas, incluyendo a profesionales de la comunicación, tomando en cuenta que “la incidencia sobre la opinión pública se ha mostrado como una actividad inherente al conjunto de las estrategias de influencia sobre los individuos y los decisores públicos” (Castillo, 2009, p. 90).

De igual manera, la comunicación desde la gestión estatal, tiene varias aristas tales como: la comunicación para el desarrollo, la comunicación estratégica y la comunicación política, entre otras. La adecuada combinación de estas perspectivas, en el marco de la gestión de Gobierno abierto, pueden contribuir a mejorar el vínculo y la articulación con los diversos actores y sectores de la sociedad.

### **1.13.3 Comunicación estratégica**

Existe una diferencia esencial entre la comunicación natural o espontánea, y la comunicación estratégica que se deriva de un proceso de planificación y que responde a objetivos específicos (Preciado y Guzmán, 2005 p. 52), y a partir de la cual se espera obtener resultados determinados.

Es decir, la comunicación estratégica lleva implícita una predeterminación de objetivos, los cuales se esperan satisfacer con la implementación de tácticas específicas, las cuales serán medidas y evaluadas a través de la definición de metas y cuantificadores de logro y de impacto.

La comunicación estratégica es un componente que debe conformar parte de la gestión de las organizaciones. Lo anterior debido a que según explica Garrido (s.f.) tiene la posibilidad de

potenciar o generar nuevas capacidades competitivas, renovar o fortalecer la presencia en los actuales negocios, retomando el quehacer de la organización en pos del futuro, o cambiar las ópticas de la acción que se están realizando para romper con la inercia (p.4).

Esto es valioso ponerlo en perspectiva, dado que las instituciones deben contemplar estrategias, idóneamente integradas en el marco de los lineamientos gubernamentales, para informar a la población y motivar a las personas usuarias hacia una interacción que propicie una sinergia de esfuerzos en materia de transparencia y participación ciudadana, con el fin de promover la consecución de los objetivos del Gobierno abierto y propiciar el trabajo colaborativo en materia de políticas públicas.

#### **1.13.4. Comunicación política**

La comunicación política incluye aspectos como el análisis de la retórica escrita y verbal, así como de la comunicación simbólica, en el marco de procesos políticos (McNair, 2011, p.3).

En este sentido, Denton y Woodward citados por MacNair (2011), caracterizan la comunicación política en términos de la intención de sus emisores de generar influencia en el entorno, ya que según indican “el factor crucial que hace política la comunicación no es la fuente del mensaje, sino su contenido y propósito” (p.3).

En general, y de acuerdo con lo que expone (MacNair, 2011), se puede afirmar que la comunicación política tiene que ver con (p.4):

- i. Toda forma de comunicación llevada a cabo por políticos u otros actores, con el fin de alcanzar objetivos específicos.
- ii. La comunicación dirigida a los actores mencionados en el primer punto, elaborada por emisores no-políticos, en calidad de votantes o líderes de opinión.
- iii. La comunicación emitida sobre actores políticos o sus actividades, difundida en noticias, editoriales u otros medios de discusión política.

Tomando en consideración lo expuesto, la comunicación política está orientada al análisis de los vínculos que establecen líderes y actores políticos con sus audiencias, tomando en consideración los medios, canales y mensajes utilizados, así como también, el impacto o influencia generado.

En otro orden de ideas, y de acuerdo con lo que exponen Klinger y Svensson (2015, p.1243), desde el punto de vista de la comunicación política, la teoría mediática y la teoría de la mediatización tienen enfoques distintos, dado que esta última está orientada al análisis de cómo la sociedad es afectada por los medios, en tanto la teoría mediática se enfoca en la valoración de los temas y contenidos abordados.

Adicionalmente, la comunicación política se centra en analizar la lógica de las relaciones entre los políticos y los medios, así como la importancia y el peso que tienen determinados actores, temas o circunstancias en el contexto (Klenger y Svensson, 2015, p.1244).

En el caso del Gobierno abierto, al igual que en cualquier otra arista de la gestión política, la comunicación adquiere relevancia como mecanismo de interacción con los diversos actores y con la ciudadanía, tomando en consideración que a través de ésta se pueden generar efectos determinados, así como también, incidir o influenciar actitudes o comportamientos en grupos específicos, o bien, en la población en general.

### **1.14. Medios de comunicación y opinión pública**

Los medios de comunicación masiva o colectiva han sido históricamente reconocidos como agentes de influencia a través de los cuales es posible permear ideas y posiciones a la opinión pública, la cual está compuesta de manera heterogénea, y cuyas características de integración son difíciles de precisar, pero que logran pasar de la abstracción a la concreción a través de las encuestas de opinión, o de la participación activa de los representantes de los diversos grupos organizados, quienes manifiestan públicamente sus posiciones en representación de la sociedad civil.

De seguido se detallan algunos elementos teóricos esenciales, vinculados con este proceso de formación de opinión y de transmisión de mensajes.

#### **1.14.1. Medios de comunicación social**

Como parte de las funciones que tienen los medios de comunicación destacan: informar, formar y entretener, producto de lo cual existen diferenciaciones y segmentos, dirigidos a las expectativas e intereses de los diversos tipos de audiencias (Domínguez, 2012, p.12).

Asimismo, y dentro de los principales beneficios de los medios de comunicación social destaca el hecho de que tienen la posibilidad de “reducir el tiempo invertido en la comunicación, enviando un solo mensaje a toda la sociedad” (Domínguez, 2012, p.12).

Esta comunicación simultánea y masiva contribuye no solo a posicionar temas o propuestas en relación con ejes estratégicos específicos, sino que también facilita un mecanismo de sensibilización para motivar un abordaje reflexivo de problemáticas sociales.

En otro orden de ideas, y según agrega Lozano (2019), los medios inciden en la modelación de la realidad, dado que ejercen un doble papel: “están en la esencia social,

forman parte integrante de ella y al mismo tiempo la definen, reproduciendo y estableciendo los criterios de visibilidad y de pertinencia social de los fenómenos colectivos” (párr. 4).

En concordancia con lo anterior, y según expone Lozano (2019, párr. 5), los medios tienen la posibilidad de imponer lo que se debe pensar y lo que no a partir de la estructuración de los mensajes que son difundidos, teniendo esto una incidencia directa en la formación de opinión.

Este constructivismo está basado en la capacidad y posibilidad que tienen periodistas y jefaturas de redacción para elegir el ángulo informativo que darán a la noticia, la forma en que realizarán la selección de las fuentes, y por ende de las perspectivas que éstas ofrecerán, así como del tratamiento que se da a las notas informativas o reportajes.

En atención a lo expuesto es que el uso de los medios de comunicación se ha convertido en un elemento de esencial importancia en la gestión de Gobierno abierto, dado que constituyen un mecanismo de comunicación e interacción con la ciudadanía, dadas sus posibilidades de inclusión de temas en la agenda pública y política; y adicionalmente, contribuyen a gestar procesos de legitimación en torno a decisiones gubernamentales o bien, de la emisión de políticas públicas determinadas.

En los siguientes apartados se detallan algunas teorías de la comunicación, vinculadas al análisis del efecto mediático en la población, y las implicaciones que esto puede tener en el marco de la gestión gubernamental, y el desarrollo de políticas públicas.

## **1.15. Teorías vinculadas a la gestión de la comunicación**

Con el objetivo de construir un marco de referencia para el análisis y procesamiento de los datos, fueron elegidas las siguientes teorías vinculadas a la gestión de la comunicación.

### **1.15.1. Teoría de la información**

La teoría de la información fue propuesta por Shannon y Weaver, a finales de la década de los años 40, y fue conocida como la teoría matemática de la comunicación (Hernández, 2015, p.1).

El objetivo principal de esta teoría gira en torno a la medición de la “capacidad de los sistemas de comunicación para transmitir y procesar información” (Hernández, 2015, p.1), tomando en consideración los canales utilizados y las posibilidades de comprensión de los datos. Es decir, no solo se trata de que el mensaje llegue a sus destinatarios, sino que tenga la posibilidad de ser decodificado o interpretado.

Adicionalmente, esta teoría permite identificar la forma más económica, rápida y segura de transmitir mensajes, eliminando tanto como sea posible, las interferencias generadas por el ruido.

A pesar del tiempo que ha transcurrido desde el surgimiento de esta teoría, su vigencia se ha hecho más relevante con el desarrollo de las nuevas tecnologías de la información, dada la multiplicidad de canales que éstas han generado.

Asimismo, y como parte del análisis propuesto por la teoría de la información, según detalla Hernández (2015), se contemplan las siguientes categorías (pp. 3-4):

- i. La fuente: emisor del mensaje
- ii. Tipos de fuente: puede ser aleatoria o determinada, estructurada o caótica.
- iii. El Mensaje: son los datos que viajan a través de un canal.
- iv. El código: el formato en que viajan los datos.
- v. Información: cantidad de datos necesaria para transmitir las ideas.
- vi. Entropía e información: magnitud o cantidad de información.

La información actualmente (2021) ha adquirido un nivel de interacción y dinamismo superior al que tenía en el pasado, debido a la diversidad de canales, fuentes y receptores, así como a la creación de espacios comunes para el intercambio de mensajes, como es el caso de las redes sociales. “Estos nuevos medios tecnológicos señalan la necesidad de poner en cuestión la utilidad y la certidumbre de la categoría central del emisor-fuente como elemento clave del proceso comunicativo” (Aladro, 2011, p. 88).

Aladro (2011, p. 90) explica que los aspectos culturales tienen una incidencia directa en la forma y complejidad con la que se establecen las relaciones de comunicación, a lo que se suman aspectos propios de la digitalización, como el uso de hipertextos que generan

una extensión en las asociaciones y proyecciones de los textos digitales, permitiendo mecanismos más fluidos y libres en forma y contenido, que aquellos que son propios de la rigidez de las estructuras institucionales o las esferas públicas.

En síntesis, el modelo de Shannon y Weaver se centra en el análisis de la efectividad en la transmisión de los mensajes, considerando un conjunto de procedimientos y mecanismos interconectados entre sí, según detalla Filippi (2010, p.154).

Adicionalmente, y desde la perspectiva de Weaver citado por Filippi (2010), existen tres problemas distintos y sucesivos en la comunicación, derivados de la precisión con que puede ser transmitido un mensaje, la precisión con que este mensaje es decodificado y como tercer punto, la efectividad para incidir en la conducta de los destinatarios (p.154).

Esta teoría fue de gran valor para la investigación, por cuanto facilitó criterios para el análisis de la gestión comunicativa en el marco de las estrategias implementadas para impulsar la participación ciudadana en el marco de la construcción colaborativa de políticas públicas.

### **1.15.2. Teoría de la acción comunicativa**

Esta teoría fue propuesta por Habermas, con el fin de explicar cómo incide la racionalidad en el proceso comunicativo, tomando en consideración las expectativas e intenciones de las partes interlocutoras (Jiménez, 2014, p.27).

Asimismo, y según explica Morales (1999), esta teoría permite abordar el estudio del “tejido de la vida social” (p.24), constituyendo un modelo teórico para la “aprensión, comprensión y transformación de la realidad” (Morales, 1999, p.24), siendo de gran utilidad para el análisis de fenómenos concretos en las democracias formales.

No obstante, la teoría plantea que es posible “manipular informadamente y adaptarse inteligentemente a las condiciones de un entorno contingente” (Jiménez, 2014, p. 27). Lo anterior, tomando en consideración que la acción comunicativa tiene posibilidad de generar consensos, a partir de la elaboración de argumentos que pueden incidir en las convicciones de las personas interlocutoras.

Rodríguez (2013), por su parte, expone que la acción comunicativa “está basada en la reciprocidad comunicacional lingüística, la cual busca construir las condiciones mínimas y universales para cualquier aceptación a acuerdo racional” (p.47). Esto presupone la interacción entre dos sujetos con conocimiento del lenguaje y de la acción, quienes entablan una relación interpersonal.

En complemento de lo indicado, Habermas citado por Rodríguez (2013), afirma que esta teoría se basa en “un proceso cooperativo de interpretación en que los participantes se refieren simultáneamente a algo en el mundo objetivo, en el mundo social y en el mundo subjetivo aun cuando en su manifestación subrayen temáticamente uno de estos tres componentes” (p.51). Lo anterior permite visibilizar que en los procesos dialógicos coexisten elementos y preconcepciones que trascienden a la objetividad racional, cuando en la comunicación existe una intencionalidad.

Esta teoría fue enriquecedora para la investigación, por cuanto contribuyó al análisis de la acción comunicativa desde la construcción filosófica del discurso, tanto entre interlocuciones individuales, como a nivel institucional y social, en la gestión de Gobierno abierto, las estrategias de participación ciudadana y los procesos colectivos para la construcción de políticas públicas.

### **1.15.3. Teoría de los efectos limitados**

La teoría de los efectos limitados fue propuesta por Lazarsfeld, Hovland y Berelson, según expone Aguado (2004, p.178), quien explica como la sociedad ha adquirido capacidades para seleccionar e interpretar de manera selectiva los mensajes que difunden los medios.

Lo anterior, a diferencia de la teoría de la Aguja Hipodérmica, que consideraba que las audiencias eran únicamente receptoras de mensajes, y que daban plena credibilidad a la información que recibían (Aguado, 2004, p.178), sin cuestionar el mensaje.

En síntesis, esta teoría permite analizar y comprender los efectos generados por los medios de comunicación sobre la audiencia, a partir de la aplicación de instrumentos de investigación, permitiendo esto medir la capacidad de persuasión, en términos de cambios en actitudes y comportamientos (Galvez, 2012, pp.162-163).

Para efectos de la investigación, esta teoría fue de gran utilidad, dado que permitió analizar la capacidad de influencia e impacto que han tenido los mensajes difundidos hacia la ciudadanía, por parte del equipo a cargo de la gestión de Gobierno abierto, facilitando el análisis de los efectos e impactos, que desde el punto de vista de construcción de políticas públicas, se ha generado a partir del desarrollo e implementación de políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana.

#### **1.15.4. Teoría de la Agenda Setting**

Según explica McCombs, citado por Rubio (2009), además de desarrollar una labor informativa, los medios comprometen o motivan el accionar del gobierno cuando los temas expuestos tienen implicaciones en materia de políticas públicas, ya que según expone:

Las noticias diarias nos avisan de los últimos acontecimientos y de los cambios en ese entorno que queda más allá de nuestra experiencia inmediata. Pero las informaciones de la prensa y la televisión, incluso las que vienen tan apretadas en un diario sensacionalista o en una Web de Internet, hacen bastante más, en realidad, que limitarse a señalar la existencia de hechos o asuntos importantes (p.9).

Lo anterior explica la posibilidad que tienen los medios de impulsar esta relevancia sobre los temas, y faculta que éstos sean colocados en la agenda política, y que de alguna manera sean “atendidos” (MacCombs citado por Rubio, 2009, p.9).

Aruguete (2016) afirma que la teoría del *agenda setting* “nace en el seno de la corriente funcionalista norteamericana y se reconoce a sí misma como una teoría de efectos” (p.37). Lo anterior por cuanto según agrega la autora (Aruguete, 2016, p. 38), permite establecer la importancia que el público le asigna a ciertos temas, con lo cual se logra generar un impacto a nivel de toma de decisiones en el ámbito político.

De forma complementaria, McCombs y Evatt (1995) agregan por su parte, que las consecuencias de la *agenda setting* “pueden ser de largo alcance, especialmente cuando por estas percepciones se ven alterados la política pública o los resultados de una elección” (p.1).

Bajo esta perspectiva es oportuno indicar que en ocasiones logran impulsarse cambios sociales o políticos profundos, a partir de la construcción argumentativa de temas que puedan ser considerados relevantes por la población, y que a partir de esto, comprometan al Gobierno en la toma de decisiones y urjan la definición de políticas públicas, como ha sido el caso -por ejemplo-, del reconocimiento de los derechos igualitarios de la población LGTBIQ+.

Es por esta razón que como parte de las técnicas seleccionadas para la investigación, se llevó a cabo una valoración de los temas que fueron difundidos durante el período descrito por parte de los principales medios de circulación nacional, así como también, del tratamiento informativo brindado por los medios, para lo cual se utilizó la técnica de análisis de contenido.

## **1.16. Teorías de interacción e interdependencia de las organizaciones y los sistemas sociales**

De seguido se abordan las teorías de sistemas, de interacción social, del intercambio social y del neoinstitucionalismo sociológico, las cuales han sido utilizadas como marco general de la investigación, dado que permiten evidenciar y comprender los factores de interdependencia, así como las motivaciones y las características de interacción entre las diversas partes de la estructura gubernamental y del sistema social.

### **1.16.1. Teoría de sistemas**

La teoría de sistemas resulta útil para analizar relaciones de interacción e interdependencia entre Gobierno y ciudadanía, debido a que según exponen Lattimore, Baskin, Heiman y Toth (2008), esta perspectiva “considera que las organizaciones están compuestas por una serie de partes interrelacionadas, las cuales se adaptan y amoldan a los cambios que registran los contextos políticos, económico y social en los cuales operan” (p.43).

El concepto de sistemas desempeña una función importante en campos variados debido a su flexibilidad de aplicación, así como a su utilidad para comprender la complejidad e interacción de sus componentes desde una perspectiva holística (Bertalanffy, s.f., p.1).

Por su parte, Easton desarrolló un modelo aplicado de esta teoría para el análisis de las ciencias políticas (López, 2008, p. 175), lo que ha resultado de gran utilidad para

comprender la interrelación que existe entre las instituciones del Estado, y de cómo a su vez éstas interactúan, delimitan y son delimitadas por los diversos actores sociales, la ciudadanía, las estructuras políticas, y en general, los diversos componentes del contexto.

Es así como esta teoría fue de utilidad para dimensionar la forma en que se establecen las relaciones entre el Gobierno y los diversos grupos organizados de la sociedad civil, dado que estos últimos se convierten en articuladores sociales que pueden impulsar, apoyar o detractar iniciativas gubernamentales en cualquiera de las índoles que afecte su ámbito de acción y/o interés, sea éste comunal, económico, político, religioso, ambientalista, ético, de género, orientado a la defensa de los derechos humanos, o cualquier otro que incentive la movilización de un grupo o sector. Es decir, estos representantes se convierten en los actores sociales con los cuales el Gobierno debe articular esfuerzos, en procura de incentivar la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, así como para fortalecer la legitimación de sus acciones bajo un esquema de gobernanza participativa y democrática, enmarcada en este caso en particular, dentro del modelo de Gobierno abierto.

### **1.16.2. Teoría de la interacción social**

Otro elemento que facilita comprender las relaciones de interacción, pero en este caso entre los seres humanos en lugar de subsistemas, es la teoría sociológica de Luhmann, a través de la cual se explican los vínculos de interdependencia de los grupos sociales, lo cual resultó de gran valía para la investigación, dado que contribuyó al entendimiento de la forma en que se articula e interactúa la sociedad a partir de la lógica de los sistemas y subsistemas.

Según detalla Urteaga (2009), con esta teoría Luhmann “rompe con el presupuesto de que hay un actor o una acción detrás de la comunicación social”, sino que profundiza en la teoría para explicar la complejidad de las interacciones, basándose en “una estructura de redes de observadores cruzados y horizontales, que no pueden ser unificados por una observación totalizada” (p. 303).

A partir de esto, la visión sistemática permite comprender la dinámica social como un conjunto de subsistemas que interactúan entre sí, en el marco de un contexto específico,

cuyas reacciones y vínculos se determinan por las relaciones de significancia que se establecen en el marco de entornos cambiantes, siendo sujetos de sus respectivas raíces culturales, y que en su conjunto determinan las acciones y reacciones de los seres humanos (Urteaga, 2009, p. 303).

De acuerdo con esta teoría sistémica de Luhmann, “la comunicación produce y reproduce la sociedad” (Urteaga, 2009, p. 306). Es decir, la comunicación constituye la esencia de la interacción social, incluso, en el caso de las organizaciones.

Asimismo, y según indica Urteaga (2009, p. 307), esta teoría contempla la diferenciación del sistema social, la cual sugiere dividir en el sistema político, el sistema económico, el sistema científico, el sistema religioso, el sistema artístico, el sistema mediático, el sistema educativo y el sistema familiar al que añade posteriormente, el sistema jurídico. Estos subsistemas corresponden a la complejidad de las sociedades organizadas en subsistemas funcionales.

Otro elemento que destaca Luhmann en el marco de la teoría de los sistemas sociales, es la función de los medios de comunicación, indicando que el objetivo del sistema mediático no se orienta a la difusión del saber, ni a la socialización o educación de los individuos, sino de crear “un horizonte de incertidumbre autogestionado que debe ser compensado por información adicional” (Luhmann citado por Urteaga, 2009, p. 309).

Es decir, la función de los medios de comunicación es la “producción y el tratamiento de la capacidad de irritación del sistema social, sabiendo que la irritación es el proceso a través del cual unos acontecimientos que se han producido en el entorno encuentran cierta resonancia en el sistema” (Luhmann citado por Urteaga, 2009, p. 309). Adicionalmente, explica el autor (Luhmann citado por Urteaga, 2009, p. 309) que los medios de comunicación construyen su propia realidad, y que esta realidad no busca el consenso, dado que es justamente esto lo que permite la estabilidad del sistema social. Sobre este particular, Luhmann considera que buscar el consenso sería demasiado arriesgado.

Esta paradoja entre incertidumbre e irritación del sistema, mantiene en vilo a la opinión pública, siempre ávida de formar y reproducir criterios y opiniones a partir de los estímulos

e información que recibe de su entorno, siempre en procura de compartir y socializar sus opiniones y puntos de vista.

### **1.16.3. Teoría del intercambio social**

La Teoría del Intercambio Social es valiosa para el análisis de la gestión de Gobierno abierto, por cuanto a partir de ésta es posible estudiar aspectos de interacción donde se perciban cambios, y en su defecto, estabilidad, como resultado de procesos de negociación entre las personas, lo que vincula este planteamiento con la propuesta de la elección racional y el estructuralismo, según proponen Blau y Strauss (Cook y Rice, 2006).

El aporte esencial de esta teoría del intercambio social se basa en la posibilidad de realizar un análisis de cuáles incentivos puede identificar la ciudadanía para involucrarse en la gestión de Gobierno abierto, y específicamente, en los procesos de participación ciudadana.

Este aporte se genera, por cuanto esta teoría permite explicar las relaciones de interacción a partir de la conducta humana, en medio de relaciones de intercambio donde media la esperanza de obtener recompensas, dado que según expone Morales (1978) “lo que importa en el intercambio social no son las actividades específicas, sino una característica que todas poseen: el valor, que se define como el grado de esfuerzo o castigo que una persona deriva de una unidad” (p.131).

Este intercambio puede darse de manera efectiva e inmediata, o bien, puede ser una expectativa o una esperanza según lo indica Morales (1978, p.131). Por lo que en general, la idea de contar con una recompensa o beneficio, es un factor motivador en la conducta humana. Es decir, esta expectativa impulsará a las personas hacia determinadas conductas, en tanto la relación costo-beneficio sea positiva.

Si bien es cierto la teoría del intercambio social está muy orientada a aspectos de orden económico, también tiene un impacto desde el punto de vista actitudinal, dado que según explica Blau citado por Morales (1978, p.131):

Las personas se asocian por simpatía y la asociación permite que puedan emprender intercambios en los que se van a obtener beneficios, pero poco a poco se van desarrollando diferencias entre ellos que dan paso a la dependencia unilateral del poder.

Si bien es cierto este tipo de asociaciones o intercambios pueden iniciarse de manera voluntaria, terminan sujetándose a procesos estructurales, a partir de los que se establecen relaciones de dependencia y subjetivación, donde entrarán a incidir elementos como “la aprobación social, los sentimientos de atracción, el respeto, la estima y la obediencia” (Morales, 1978, p. 131).

Algunos de los principales elementos implícitos en el marco de esta teoría, desde la perspectiva de las interrelaciones humanas son: “estatus social, influencia, justicia, formaciones de coaliciones, solidaridad, confianza, afectos y emociones” (Cook y Rice, 2006, p.54).

Las tres teorías anteriormente citadas constituyen un insumo para el análisis de la gestión de Gobierno abierto, por cuanto la teoría de sistemas y la teoría de la interacción social permiten comprender las relaciones de interacción e interdependencia entre las organizaciones (sistemas) y las personas, comprendiendo cómo el aparato estatal construye relaciones de significancia y cooperación en el marco del funcionamiento de estructuras informativas y de rendición de cuentas; así como también, y de manera complementaria, la teoría de la interacción social permite comprender la necesidad de los seres humanos de comunicarse y colaborar entre sí -como parte de sus características gregarias-, entiendo el valor que esto reviste para motivar la creación de grupos organizados alrededor de temas de interés común, como es el caso de los espacios de consulta pública y de co-creación de políticas gubernamentales.

En complemento de lo anterior, la teoría del intercambio social facilita la comprensión de las motivaciones que inspiran y motivan a las personas a ser parte de este proceso colaborativo, siendo que al comprometer su tiempo y esfuerzo, esperarán obtener un beneficio directo o indirecto.

Finalmente, se utilizó la teoría del neoinstitucionalismo sociológico con el fin de comprender algunos elementos conductuales derivados del proceso de implementación del

modelo de Gobierno abierto a nivel institucional, en el marco de este nuevo esquema de gestión pública, según se detalla de seguido.

#### **1.16.4. Teoría del neoinstitucionalismo sociológico**

Si bien es cierto las teorías anteriormente mencionadas permiten identificar cuál es la relación de interdependencia entre las organizaciones (Teoría de Sistemas), entre las personas (Teoría de la Interacción Social), y de cómo es posible incentivar cambios de actitud o comportamiento en los individuos para responder a objetivos específicos (Teoría del Intercambio Social), se ha considerado necesario abordar los aspectos de carácter sociológico y cultural que inciden en el comportamiento de los funcionarios y funcionarias públicos a través de una teoría adicional: el neoinstitucionalismo social.

Esta teoría es de gran valía para comprender las interacciones sociales inmersas en las estructuras burocráticas, dado que las instituciones no actúan o interactúan entre sí o con la ciudadanía de manera automática, sino que lo hacen a través de personas que son las que de manera orgánica responderán, o no, a las necesidades y expectativas de los usuarios.

De acuerdo con De la Garza (2005), aunque existe una vertiente económica y una sociológica del neoinstitucionalismo, ambas son conciliables, y adicionalmente, compatibles con el neoinstitucionalismo tecnológico, dado que las organizaciones, y la sociedad en general, han venido experimentando procesos de transformación. Este señalamiento es valioso para comprender que el neoinstitucionalismo ofrece también herramientas para una valoración más integral en relación con el contexto político, económico y social, así como del impacto que esto puede tener en la cultura organizacional de cada una de las estructuras funcionales.

En este sentido, Roth (2014) sostiene que el neoinstitucionalismo sociológico se enfoca en el análisis de transformaciones sociales y políticas en una búsqueda por vivir mejor, a partir de lo que el autor concluye que esta corriente permite concebir a las organizaciones como constructos sociales, a través de los cuales se pueden desarrollar esfuerzos orientados a la búsqueda del bien común. (pp. 9-10).

El nuevo institucionalismo tiene una perspectiva cercana a la elección racional, bajo una concepción de las instituciones como fuerzas estabilizadoras y constringentes según

detalla Vargas (2012), cuyo elemento angular es un “individualismo metodológico que se fundamenta en el principio de que todos los resultados de las acciones humanas se explican por la acción individual cuyas interacciones en las estructuras legitiman las instituciones” (p.49).

Asimismo, el neoinstitucionalismo sociológico aborda aspectos propios de la condición y la acción humana examinando posibles contradicciones y relaciones conflictivas, procurando reducir la incertidumbre generada por la interacción de los individuos (Hernández, 2016, pp.142-143).

En complemento de lo expuesto, y de acuerdo con lo que explica Rivas (2015), el neoinstitucionalismo sociológico profundiza en elementos cognitivos que determinan la relación entre las instituciones y los seres humanos, analizando cómo los comportamientos y aspectos culturales se ven influenciados por las organizaciones, y a su vez, comprendiendo que las “instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales” (p.94).

Por su parte, Carrillo (2017) explica que el neoinstitucionalismo ha centrado su atención en los ambientes organizacionales, tomando en consideración los aspectos propios de cada grupo de individuos, y comprendiendo como el papel de las instituciones tendrá una “contundente importancia para comprender la política” (p.30), dado que lo que pasa en el interior de las organizaciones, influye en el entorno.

En este mismo orden de ideas, el concepto de cultura política también fue relevante para la investigación, por cuanto este término permite analizar los procesos sociopolíticos desde una perspectiva conductual vinculada a los ideales y expectativas sociales (Rodríguez, 2017, p. 208), contribuyendo a contar de manera complementaria con una perspectiva externa.

Es decir, permite comprender los aspectos político-culturales bajo los cuales se desarrolla la convivencia pública, así como también, facilita el análisis de fenómenos concretos a partir de referencias y orientaciones cognitivas, afectivas y evaluativas (Leycegui, s.f., pp.94-95). Desde esta propuesta, se puede estudiar la forma en que las

personas evalúan y responden a las instituciones gubernamentales, sus símbolos, líderes y normas.

Este abordaje de la complejidad entre los comportamientos individuales y la acción colectiva se deriva del acontecer institucional, por lo que facilita la comprensión de aspectos de orden cultural y conductual que han incidido en la gestión de la transparencia, la apertura de datos -que a su vez implica una apertura hacia el escrutinio público-, y el acercamiento con la ciudadanía, en el marco de los espacios de co-creación y el desarrollo de políticas públicas.

En síntesis, el neoinstitucionalismo sociológico y el concepto de cultura política resultaron de gran apoyo para complementar las tres teorías expuestas anteriormente (sistemas, interacción e intercambio social), a la vez que permitieron realizar un análisis sociológico, desde el punto de vista conductual y actitudinal, de las motivaciones y obstáculos que han incidido en los funcionarios públicos para contribuir, o no, con la consecución de los principios previstos en materia de acceso a la información, rendición de cuentas y apertura al desarrollo de espacios participativos.

## **1.17 Metodología utilizada en la investigación**

En este apartado se detallan las características metodológicas de la investigación, la cual se enfoca en el análisis de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, implementadas en el marco del modelo de Gobierno abierto, y su incidencia en la gestión de políticas públicas.

### **1.17.1. Enfoque y tipo de investigación**

La investigación es de carácter analítico y tiene un enfoque cualitativo, con apoyo de herramientas cuantitativas, a partir de las cuales se han identificado y se han caracterizado las prácticas y tendencias en materia de políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana -en el Gobierno Central de Costa Rica-, en el marco de la estrategia de implementación del modelo de Gobierno abierto, con el fin de analizar la incidencia que éstas han tenido en la construcción de políticas públicas durante el período 2014-2019.

Como parte del proceso se analizaron las fortalezas y debilidades de las acciones ejecutadas para cumplir los propósitos de participación, transparencia y legitimidad del programa de Gobierno abierto, generando así un marco explicativo y analítico en relación con los efectos directos generados, en materia de incidencia ciudadana, en las decisiones gubernamentales.

Para estos efectos se analizaron las tendencias, a partir de los datos cuantitativos recopilados, así como también, se llevó a cabo un análisis de contenido, a partir de las categorías cualitativas predefinidas.

El uso de ambos tipos de herramientas permitió realizar un abordaje integral del objeto de estudio, contribuyendo esto a desarrollar reflexiones y aprendizajes sobre el proceso de implementación de Gobierno abierto, y los efectos que a nivel país se han generado en materia de políticas públicas e incidencia ciudadana en la toma de decisiones gubernamentales.

Lo anterior fue complementado con el análisis teórico, a partir del cual se identificaron elementos de concordancia y vinculación entre las áreas de comunicación, participación ciudadana y la construcción colectiva de políticas públicas.

Esto tomando en consideración que un elemento esencial en el proceso de construcción de políticas públicas es “el diálogo social, el acuerdo social o el diálogo intersectorial, lo que resalta la prevalencia de la comunicación como fundamento de las políticas públicas desde su diseño hasta su aplicación y posterior evaluación” (Velázquez, 2014, p.24).

En otro orden de ideas, es oportuno tener en cuenta que en la región latinoamericana es cada vez más notoria la relevancia que adquiere este diálogo, en un contexto político en el cual la clase gobernante han venido mostrando una fuerte decadencia, y a su vez, está expuesta al escrutinio público cada vez más, ya no solo como consecuencia de la exposición mediática, sino de la intervención ciudadana generada a través de las redes sociales, para denunciar, repudiar y cuestionar, prácticas corruptas, clientelismo político, y sesgos en las decisiones políticas, cuyo propósito en muchas ocasiones, ha sido beneficiar a grupos determinados, o responder a intereses particulares, por encima del bien público (Osorio, 2006, p.1).

Vinculado con los dos puntos anteriormente expuestos, Uranga (2014) expone que la acción política “principalmente en los países latinoamericanos y caribeños, ha venido tomando formas diferentes, transformándose por la fuerza y la acción de muy diversos actores” (p.2).

Estos cambios motivados por la intervención de actores o grupos específicos ha implicado una acción, cada vez más estructurada por parte de los gobiernos, para desarrollar un esquema de gobernanza basado en el diálogo, el consenso y la cooperación, que permita avanzar en la toma de decisiones, velando no solo por la búsqueda del bien común, sino también, por responder a una planificación efectiva en el corto, mediano y largo plazos. En relación con este particular, Uranga (2014), agrega que:

La comunicación entendida como una compleja trama de estrategias, medios y productos, es uno de los escenarios donde se dirime la lucha política y dentro del cual todos los actores buscan desarrollar acciones que aporten a sus propósitos, posicionándose como protagonistas de la lucha por el poder (p.2).

Teniendo este referente contextual, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana, ha reconocido la importancia de involucrar a la ciudadanía en la gestión pública, y de promover la construcción social de las políticas públicas, aludiendo al derecho y la responsabilidad que tiene el pueblo de participar activamente en la toma de decisiones.

Sin embargo, este proceso de participación colectiva sigue siendo incipiente en la región, por lo que aún no es una práctica que pueda visibilizarse de forma extendida y consolidada.

A partir de lo anterior, resulta de gran interés documentar y analizar, tanto a nivel teórico como empírico, las implicaciones que tienen las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana en la articulación y el fortalecimiento de la gobernanza y el diálogo gobierno-ciudadanía, así como también, la incidencia que en la práctica, estos elementos han tenido en materia de decisiones gubernamentales y construcción de políticas públicas.

Este análisis se complementó con la caracterización de las prácticas, mecanismos y herramientas estructuradas, en el marco de los procesos de participación ciudadana, para impulsar tanto estrategias de consulta pública como de co-creación; así como la valoración de los resultados y la incidencia que estas políticas han tenido en las decisiones gubernamentales, bajo el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica.

### **1.17.2. Estrategia metodológica de investigación**

En este capítulo se detalla la estrategia metodológica diseñada para la investigación, iniciando con el objetivo de estudio, las unidades de análisis y observación; para posteriormente pasar al tipo de estudio, las categorías analíticas y las herramientas para recolección de datos y demás componentes que facilitaron el desarrollo del proceso de análisis e interpretación de los resultados.

Adicionalmente se presenta el diseño de un modelo teórico, a partir del cual se propone un escenario basado en premisas de interrelación entre las principales corrientes recopiladas en el marco teórico y los elementos empíricos que se desean abordar.

Es oportuno rescatar que de acuerdo con lo que exponen Velázquez y Gámez (2009), la estrategia metodológica de una investigación permite orientar los esfuerzos para organizar y estructurar los datos, logrando convertirlos en información útil, y a su vez, ésta permite construir “el hilo conductor del proceso de la investigación y, sobre todo, imprimirle cierta lógica” (p.2).

### **1.17.3. Objeto de estudio, unidad de análisis y unidades de observación**

El objeto de estudio de la investigación se centra en las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana establecidas como parte de los lineamientos de Gobierno abierto durante el período 2014-2019, con el fin de identificar cuál ha sido su incidencia en la construcción de políticas públicas, en tanto la unidad de análisis está compuesta por las acciones estratégicas llevadas a cabo por las y los funcionarios involucrados en la Estrategia Nacional de Gobierno abierto, así como las acciones de las personas representantes de la ciudadanía que han participado, a través de grupos

organizados, en los procesos de consulta pública y espacios de co-creación convocados por el Gobierno.

Por su parte, las unidades de observación están compuestas por las instancias gubernamentales y organizaciones sociales participantes en la gestión de Gobierno abierto, así como los medios de comunicación colectiva.

#### **1.17.4. Grupos de estudio y mecanismos de recolección de información**

Para proceder con la recopilación de información, se incluyeron como parte de los grupos de estudio a las y los representantes de la Comisión Organizadora de la gestión de Gobierno abierto, oficiales de información en instituciones públicas, y representantes de la sociedad civil.

Lo anterior con el fin de identificar cómo se han articulado las estrategias de participación y cuál ha sido la incidencia colectiva en la construcción de políticas públicas, así como también, si los esfuerzos realizados fueron suficientes para sensibilizar, informar y motivar a los grupos de interés para ser parte activa en el marco de las acciones vinculadas a la participación ciudadana. Esto con el propósito de lograr una mejor comprensión del proceso de diálogo y articulación establecido entre el Gobierno y la ciudadanía, y de los elementos que fueron determinantes para la consecución de los objetivos previstos en la política de Gobierno abierto, así como también, de las limitaciones y circunstancias que pudieran ser valoradas como obstáculos para lograr la idoneidad prevista en la incorporación de la ciudadanía en la gestión gubernamental, al menos durante estas primeras fases de implementación del modelo de Gobierno abierto en el país (período 2014-2019).

En cuanto a los grupos de estudio, estuvieron conformados por los representantes de la sociedad civil que habían venido participando en las sesiones convocadas por el equipo gestor de Gobierno abierto; y representantes del Gobierno (integrantes de la Comisión de Gobierno Abierto y oficiales de información de las Instituciones Públicas); lo que permitió conocer desde ambas perspectivas las apreciaciones sobre la incidencia que ha tenido la participación ciudadana en las decisiones gubernamentales y en la construcción de políticas públicas.

Adicionalmente, se realizó un análisis de contenido de los mensajes transmitidos a través de los medios de comunicación colectiva, vinculados con la gestión de Gobierno abierto durante el período indicado, con el fin de valorar el potencial impacto que éstos tuvieron en la opinión pública, así como en las personas representantes de la sociedad civil que habían venido participando en las actividades convocadas por el Poder Ejecutivo.

#### 1.17.5. Categorías analíticas

En relación con el abordaje del estudio, se analizó la incidencia que han tenido las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana en la construcción de políticas públicas, a partir de los lineamientos establecidos en la política nacional de Gobierno abierto, y se valoró como esta articulación de esfuerzos respondió a los principios y acuerdos establecidos en el marco de la suscripción al *Open Government Partnership*.

Para efectos del análisis y caracterización de estas políticas y estrategias se utilizaron como referencia los acuerdos suscritos por el país ante los organismos internacionales vinculados al *Open Government Partnership*, y en particular, a los lineamientos establecidos por la OCDE en el marco de implementación del modelo de Gobierno abierto.

Asimismo, se procedió a recolectar datos que permitieran identificar, a través de la participación de representantes del Gobierno y de la sociedad civil, cómo se llevaron a cabo los procesos de articulación y cuál fue su efectividad e impacto.

**Tabla 2**  
**Categorías y subcategorías del estudio**

<b>Categoría</b>	<b>Subcategorías</b>	<b>Operativización</b>	<b>Técnicas de recolección de información</b>
Prácticas de Gobierno abierto	Lineamientos de Gobierno abierto en Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas gubernamentales</li> <li>• Directrices</li> <li>• Políticas</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto</p>
	Prácticas vinculadas a la implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices administrativas</li> </ul>	Análisis documental

	del modelo de Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades realizadas por las instituciones participantes del poder ejecutivo central</li> <li>• Metodologías y herramientas para incentivar la participación ciudadana</li> <li>• Alcances y resultados en materia de participación ciudadana</li> <li>• Incidencia de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas</li> </ul>	<p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto</p> <p>Aplicación de cuestionarios</p>
Comunicación	Lineamientos de comunicación emitidos en apoyo a la gestión de Gobierno abierto	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas</li> <li>• Directrices</li> <li>• Políticas</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto, y representantes del Ministerio de Comunicación</p>
	Estrategias de comunicación vinculadas a la articulación de esfuerzos en materia de Gobierno abierto, tanto internas (entre instituciones), como externas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades, herramientas y formatos utilizados para sensibilizar e informar a los públicos de interés, así como para generar la respectiva articulación de esfuerzos entre el</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto, y representantes del Ministerio de Comunicación</p> <p>Análisis de contenido</p>

	(dirigidas a la sociedad civil y a la ciudadanía en general)	<p>Gobierno y la ciudadanía</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Canales de comunicación utilizados</li> <li>• Mensajes difundidos a través de los principales medios de comunicación de alcance nacional y redes sociales</li> </ul>	
Participación ciudadana	Lineamientos de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Normas</li> <li>• Directrices</li> <li>• Políticas generales</li> <li>• Políticas y criterios de inclusión</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto, y representantes de la sociedad civil que hayan venido participando en la estrategia de Gobierno abierto</p>
	Estrategias de participación ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Actividades, herramientas y formatos utilizados para procurar la incidencia de la ciudadanía en la toma de decisiones y la construcción de políticas públicas</li> <li>• Canales, metodologías y mecanismos de participación</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto, y representantes de la sociedad civil que hayan venido participando en la estrategia de Gobierno abierto</p> <p>Desarrollo de grupos focales con el equipo de Gobierno abierto y los oficiales de información de los ministerios</p>

			Aplicación de cuestionarios
Participación Ciudadana y Políticas públicas	Acciones vinculadas a las consultas públicas y espacios de co-creación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Metodologías de participación</li> <li>• Poblaciones participantes</li> <li>• Tipos de consultas públicas</li> <li>• Espacios de co-creación</li> <li>• Alcances e impacto de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas</li> </ul>	<p>Análisis documental</p> <p>Entrevistas con las personas coordinadoras de la gestión de Gobierno abierto, y representantes de la sociedad civil que hayan venido participando en la estrategia de Gobierno abierto.</p> <p>Desarrollo de grupos focales con el equipo de Gobierno abierto y los oficiales de información de los ministerios</p> <p>Sondeo con representantes institucionales vinculados a la planificación institucional y la gestión de Gobierno abierto.</p>

Fuente: elaboración propia, 2021.

El desglose de los instrumentos aplicados para el abordaje de las categorías descritas, es el siguiente:

- i. Se revisaron 199 referencias bibliográficas, y se analizaron 8 teorías vinculadas al marco de la investigación (Teoría de Sistemas, Teoría de la Acción Comunicativa, Teoría de la Información, Teoría de los Efectos Limitados, Teoría de la *Agenda*

*Setting*, Teoría del Neoinstitucionalismo Sociológico, Teoría de la Interacción Social y Teoría del Intercambio Social).

- ii. Se analizaron 35 de notas informativas publicadas en medios de comunicación colectiva en el período 2012-2020, vinculadas a la gestión de Gobierno abierto. Las notas trascendieron el rango previsto para la investigación (2014-2019), para dar una mayor representatividad al contenido, dado que fueron escasos los resultados encontrados en el monitoreo de medios que se llevó a cabo.
- iii. Se analizaron 72 mensajes del sitio de Facebook “Gobierno abierto” Costa Rica, el cual contaba con 6.446 seguidores al momento del análisis (2021).
- iv. Se llevaron a cabo 3 entrevistas titulares con representantes del equipo de Gobierno abierto (Sharon Matamoros -6 de junio de 2018-; Ana Gabriel Zúñiga -13 ago 2018- y Geannina Sojo -17 de julio del 2019-), con una participación complementaria de algunas personas que fungían en los equipos respectivos (Ana Isabel Alvarado – 6 jun 2018-, Federico Espinoza, Sigrid Segura -17 jul 19- y Ana Zuley Zúñiga -26 may 2021-), para un total de 7 personas participantes.
- v. Se llevaron a cabo 2 grupos focales con oficiales de información de diversas instituciones los días 29 de noviembre del 2019 (5 participantes en representación del MAG, el MEP, el INAMU y la UCR) y 31 de enero de 2020 (10 participantes en representación del INAMU, el IAFA, INCOPECA, RECOPE, Ministerio de Cultura y Juventud, INFOCOOP, PANI, Ministerio de Salud, MAG y el MEP).
- vi. Se aplicaron encuestas a 30 funcionarios de los Ministerios (oficiales de información) y 24 representantes de la sociedad civil (grupos organizados que habían venido participando de manera activa en las gestiones de Gobierno abierto convocadas por la Presidencia de la República), con el fin de recopilar información sobre comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto.
- vii. Se realizó un sondeo a través de un cuestionario aplicado a 28 personas representantes de los Ministerios, en calidad de oficiales de información, para abordar el tema de participación ciudadana y políticas públicas.

Para efectos del consentimiento informado, se utilizó un encabezado en los instrumentos respectivos<sup>1</sup>, con el fin de recurrir a la figura del consentimiento presuntivo (ver instrumentos anexos). Asimismo, se previó la presentación de la información de manera agregada para respetar el anonimato de los participantes, salvo en el caso de los representantes del equipo coordinador de Gobierno abierto, dado que se consideró fundamental tener la oportunidad de puntualizar sus aportes, a lo cual accedieron de previo al suministro de la información.

Asimismo, y a partir de los elementos anteriormente descritos se llevó a cabo un proceso de triangulación de información entre los datos recolectados y las referencias bibliográficas consultadas, con el fin de dar una integración conceptual a los hallazgos de la investigación, procurando una integración analítica descriptiva de la incidencia que han tenido las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, y en materia de co-creación y desarrollo colectivo de políticas públicas.

Para estos efectos se utilizaron parámetros cualitativos para identificar aquellos elementos cuya dimensión fue valiosa para los objetivos de la investigación, tales como: políticas y estrategias de comunicación implementadas para procurar la articulación de esfuerzos tanto a nivel gubernamental como de la sociedad civil; prácticas, metodologías y alcances de la participación ciudadana; públicos y actores involucrados en los procesos de consulta pública y de co-creación; políticas y criterios de inclusión; así como la incidencia de estos elementos en la definición de políticas públicas.

Para llevar a cabo el análisis cualitativo se utilizaron herramientas tecnológicas como el programa Nvivo y el Excel, a través de las cuales se logró la codificación, tabulación y procesamiento de los datos, para posteriormente pasar a la fase de interpretación y triangulación.

---

<sup>1</sup> **Nota incorporada en los instrumentos de investigación:** Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

Asimismo, se utilizaron recursos como el análisis de contenido, técnicas de agrupación y codificación.

Complementariamente se utilizó un cuestionario para valorar tendencias en las prácticas, acciones y valoraciones, tanto de las y los funcionarios como de las personas representantes de la sociedad civil, en relación con los procesos participativos y espacios de colaboración orientados a la incidencia en la toma de decisiones, y en particular, a la definición de políticas públicas.

Adicionalmente, es oportuno indicar que con motivo de la Pandemia vigente, relativa a la COVID-19, se utilizaron de manera complementaria herramientas digitales (sesiones por Zoom, envío de cuestionarios a través de Google Forms y correo electrónico, entre otros) para la aplicación de algunos instrumentos.

#### **1.17.6. Cantidad de participantes necesaria para lograr los objetivos y determinación estadística**

Para efectos del estudio se abordaron dos tipos de poblaciones:

- i. **Funcionarios públicos vinculados al equipo gestor de Gobierno abierto:** profesionales con al menos 3 años de experiencia en la administración pública, y que hayan estado vinculados al equipo gestor de Gobierno abierto. La población mínima prevista para la aplicación de los instrumentos fue de 6 funcionarios. No obstante, se logró entrevistar a 7 personas funcionarias del equipo gestor de Gobierno abierto vinculadas tanto a la administración Solís Rivera, como Alvarado Quesada (Ana Isabel Alvarado, Ana Gabriel Zúñiga, Sharon Matamoros, Geannina Sojo, Ana Zuley Zúñiga, Federico Espinoza y Sigrid Segura y Álvaro Centeno).

- ii. **Oficiales de información:** este grupo estuvo compuesto por funcionarios designados como “Oficiales de Información e información”, tanto en el administración Solís Rivera, como en la administración Alvarado Quesada. Estas personas debieron haber participado, al menos parcialmente en este proceso, y estar directamente vinculadas a las instituciones del Poder Ejecutivo Central. La población mínima prevista era de 10 personas. No obstante, se logró la participación de 30 personas funcionarias en las encuestas y 15 en los grupos focales.
- iii. **Sociedad civil:** personas de 20 a 40 años, que residan en el territorio nacional, que tengan acceso a internet, con nivel de escolaridad media o alta, y que hayan participado activamente en los procesos implementados en el marco de la Estrategia Nacional de Gobierno abierto. La población mínima prevista era de 8 personas. No obstante, se logró la participación de 24 personas representantes de la sociedad civil a través de las encuestas aplicadas.

#### **1.17.7. Criterios de inclusión y exclusión**

El criterio de inclusión en el caso las y los funcionarios que han participado como gestores de Gobierno abierto, así como las y los oficiales de información e información, fue que tuvieran o hayan tenido, una vinculación directa con la Estrategia de Gobierno abierto de la Administración Solís Rivera (2014-2018) y/o la Administración Alvarado Quesada (2018 específicamente), y que tuvieran al menos 3 años de experiencia profesional en la administración pública.

Asimismo, en el caso de la sociedad civil, el criterio de inclusión fue que tuvieran entre 20 y 40 años, escolaridad media o alta, acceso a internet y dominio de las TIC, para que conformaran parte de la muestra; así como también, el hecho de que hayan sido participantes activos en la gestión de Gobierno abierto.

En todos los casos, el criterio de exclusión fue la negativa de conformar parte de la muestra del estudio.

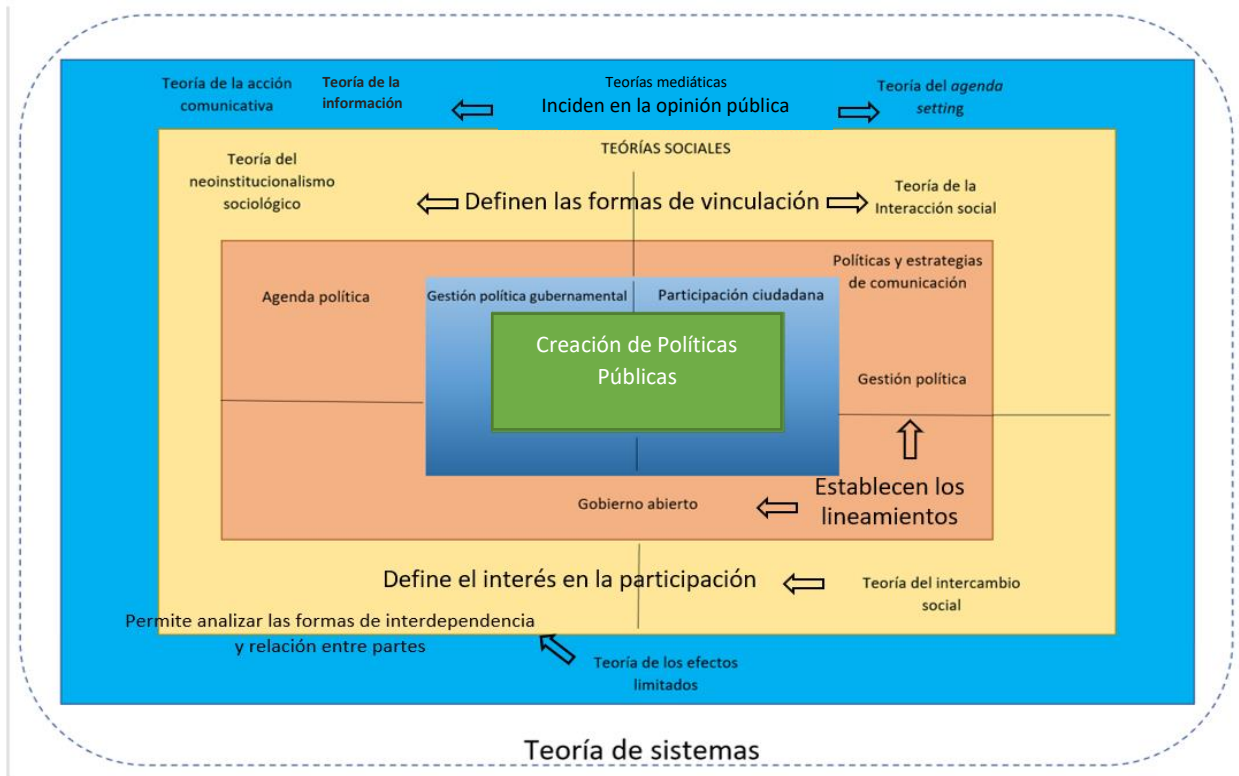
### **1.18. Modelo teórico propuesto para la investigación**

Un modelo de investigación permite diseñar la base para el proceso de investigación, facilitando el proceso de análisis, en concordancia con los objetivos del estudio, contemplando las categorías esenciales.

El modelo teórico permite representar a través de simbologías, un sistema real que se desea estudiar, y su propósito es facilitar la visualización de las características y relaciones fundamentales del fenómeno, y proporcionar una guía para generar posibles explicaciones sobre su funcionamiento. En este sentido, Travieso (2012, p.1) expone que un modelo teórico “describe y representa, hasta determinado grado, la estructura, el funcionamiento y estado del objeto” de estudio, con el fin de facilitar su comprensión.

Para efectos de la investigación se ha construido un modelo basado en la integración de diversas teorías, con el propósito de facilitar la comprensión de las categorías analíticas incorporadas en el estudio, partiendo de premisas conductuales y organizacionales, que pueden incidir en las categorías identificadas.

**Figura 5**  
**Modelo teórico propuesto para el análisis de la incidencia de la comunicación y la participación ciudadana en la definición de políticas públicas**



Fuente: elaboración propia, 2021.

De acuerdo con el modelo de la figura 5, el abordaje metodológico está sustentado en las teorías de sistemas, de la interacción social, del intercambio social, del neoinstitucionalismo sociológico, de la información, de la acción comunicativa, de los efectos limitados y del *agenda setting*, considerando los aportes conceptuales que éstas ofrecen para contribuir a la comprensión de las relaciones, vínculos y complejidades existentes entre los sistemas y subsistemas, tanto del Gobierno como de la ciudadanía, y entre ambos sectores, desde la óptica del modelo de Gobierno abierto.

Asimismo, se ha procuró una integración analítica de las teorías mencionadas, tomando en consideración los aportes metodológicos que cada una de éstas ofrece para contribuir a la consecución de los objetivos de la investigación, según se detalla en la tabla 3:

**Tabla 3**  
**Aporte metodológico de las teorías seleccionadas para el análisis**

<b>Teorías</b>	<b>Aporte metodológico</b>
<b>Teorías de sistemas</b>	Brinda el marco conceptual para analizar las formas de interrelación e interdependencia entre el Gobierno, las instituciones, los grupos organizados y la ciudadanía, como componentes del suprasistema.
<b>Teoría de la interacción social</b>	Ofrece una perspectiva teórica para comprender la forma en que se generan los vínculos relacionales entre las y los ciudadanos, partiendo de las necesidades que motivan la acción colectiva, y de cómo esto incide en la construcción de políticas públicas.
<b>Teoría del intercambio social</b>	Aporte metodológico para el abordaje de los incentivos y aspiraciones que mueven a la ciudadanía para participar en la gestión gubernamental, y en la definición de políticas públicas, a través del modelo de Gobierno abierto.
<b>Teorías del neoinstitucionalismo sociológico</b>	Brinda un marco de referencia para el análisis de los aspectos conductuales en las y los funcionarios públicos vinculados a la gestión de Gobierno abierto.
<b>Teoría de la información</b>	Contribuye al análisis los efectos de la información en el receptor o público, a partir de la estructuración de mensajes determinados.
<b>Teoría de la acción comunicativa</b>	Ayuda a comprender metodológicamente el impacto que tiene la difusión de mensajes determinados sobre la ciudadanía.
<b>Teoría de los efectos limitados</b>	Brinda un marco referencial para comprender la limitación que tiene la acción comunicativa, a través de los medios de comunicación, para influir en las actitudes y conductas de las personas.

<b>Teoría del <i>Agenda Setting</i></b>	Ofrece lineamientos metodológicos para analizar el impacto que tiene la gestión mediática en la población (opinión pública), y en la definición de la agenda pública, y de cómo esto a su vez incide en la agenda política.
-----------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia, 2021.

Según se puede extraer de la tabla 3, las teorías mencionadas ofrecen aportes metodológicos y conceptuales valiosos para la investigación, siendo que han permitido contar con un marco de referencia para el análisis previsto, según se detalla de seguido.

La teoría de sistemas ha permitido comprender los efectos que implican las interacciones entre los subsistemas y el suprasistema desde una perspectiva integral, en este caso concretamente, entre Gobierno, instituciones y actores sociales; en tanto la teoría de la interacción social facilitó la comprensión de las relaciones de interdependencia entre los individuos, lo que fue complementado con la teoría del intercambio social, la cual facilitó visualizar cómo en el marco de la relación Gobierno – sociedad específicamente, para efectos de este estudio; los individuos requerirían de gratificaciones e incentivos para involucrarse activamente.

Otro elemento que contribuyó al análisis de la información fue el uso de la teoría del neoinstitucionalismo sociológico, dado que esta perspectiva de la institucionalidad adquiere una relevancia especial en el marco de la articulación de los vínculos estratégicos entre los funcionarios públicos y los ciudadanos, en el marco de sus interacciones y en la lógica racional de sus comportamientos.

Desde la perspectiva mediática, y del análisis de mensajes, las teorías de la información, la teoría de la acción comunicativa, la teoría de los efectos limitados y la teoría del *agenda setting* brindaron un marco de referencia para comprender cómo a partir de la comunicación se han construido elementos conceptuales y vínculos de significancia para el establecimiento de relaciones cooperativas entre el gobierno y la ciudadanía.

Las teorías anteriores conformaron la base de la estructura de la investigación, reconociendo que las personas (funcionarios y ciudadanos), están inmersas en relaciones de significancia e interdependencia.

A partir de lo expuesto se recopilaron datos, referencias conceptuales y percepciones de las diversas partes involucradas en el modelo de Gobierno abierto, y posteriormente se realizó una triangulación de la información obtenida en relación con los elementos teóricos y las categorías de análisis para comprender de una mejor manera el contexto de implementación de la Estrategia de Gobierno abierto durante el período de estudio, así como el impacto de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana.

Asimismo, el modelo facilitó la identificación de los vínculos relacionales entre las políticas gubernamentales vinculadas a la gestión pública, tal y como se puede observar en la figura 6:

**Figura 6**  
**Vínculos relacionales entre las políticas gubernamentales vinculadas a la gestión pública**



Fuente: elaboración, propia, 2021.

En la figura 6 se detallan las políticas que tienen incidencia en la gestión pública, y a partir de cuya relación partió el análisis realizado, tomando como eje central la incidencia que han tenido las políticas de comunicación y participación ciudadana, en el marco de la política nacional de Gobierno abierto, sobre la definición y desarrollo de políticas públicas, lo que determina, define y orienta una nueva concepción de gestión pública, basada en el fortalecimiento de la democracia, donde como ya se ha indicado, hay un rol más dinámico y activo de la ciudadanía generando un efecto catalizador de las decisiones gubernamentales.

Ramírez y Dassen (2012, p.46), hacen una propuesta de interacción entre las partes involucradas en la gestión de Gobierno abierto, según se detalla en la figura 7, a la cual han denominado *Ecosistema de Desarrollo de Gobierno abierto*:

**Figura 7**  
**Ecosistema de desarrollo de Gobierno abierto**



Fuente: Ramírez y Dassen, 2012, p.46

En la figura 7 se puede identificar en la propuesta de Ramírez y Dassen (2012, p.46), como se complementan los procesos de transparencia, colaboración y participación, en el modelo de Gobierno abierto, para efectos de generar la articulación de esfuerzos y sinergias colaborativas entre el Gobierno y la ciudadanía, procurando incidir de manera directa en el co-diseño de políticas públicas y de co-creación de valor público.

Lo expuesto reforzó la premisa de la investigación en torno al requerimiento de la articulación de esfuerzos, para efectos de generar vínculos de significancia entre las partes (Gobierno y ciudadanía), y propiciar así que prevalezca el espíritu de participación y de colaboración recíproca, en aras de velar por la búsqueda del bien común bajo un principios éticos, de inclusividad y transparencia, que garanticen la credibilidad de los esfuerzos y espacios generados alrededor de la política de Gobierno abierto.

### **1.19. Estrategia metodológica: estudio de caso**

La estrategia metodológica define la orientación a partir de la cual se realiza el análisis de una investigación, dando el encuadre de forma y perspectiva, bajo la cual se responderá a las interrogantes planteadas.

Según explica Martínez (2004), “los métodos nos enseñan, inducen o invitan a hacer y examinar las cosas de determinada manera para acrecentar o profundizar nuestros conocimientos” (p.1).

En este caso en particular, la investigación propuso un análisis de las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana que se han implementado en el marco del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019, y su incidencia en la elaboración de políticas públicas, lo que obedece a un aspecto muy concreto en una realidad, temporalidad y geografía determinadas, por lo que se ha considerado que la estrategia más atinada para realizar el abordaje analítico, es el “análisis de caso”.

Aunado a lo anterior, es oportuno indicar que en los ámbitos social y político, las características del contexto adquieren dimensiones particulares, que determinan y son

determinadas por el proceso de interacción, que a su vez están inmersas en una serie de singularidades históricas y culturales que les influyen.

Según detalla Yin (2018, p.24), el método de estudio de caso es una herramienta valiosa, y como parte de sus fortalezas destaca el hecho de que permite medir y registrar aspectos conductuales, así como analizar patrones en el marco de un contexto determinado, a diferencia de otros métodos.

De acuerdo con el objetivo de este método, el propósito principal es comprender “el caso”, sus características e interacciones en el marco de un contexto real, para lo cual deberán ser definidas de previo las variables de interés y los elementos del análisis (Yin, 2018, p.24).

Por la naturaleza y características del análisis de caso, las herramientas metodológicas deben tener una orientación cualitativa, dado que la singularidad del fenómeno de estudio, difícilmente tendrá condiciones comparables, al enmarcarse en contextos sociológicos, históricos y culturales distintos.

Asimismo, y según detalla Ortega (2012), el análisis de elementos vinculados a la gestión de políticas públicas son casos de estudio cuando cumplen las siguientes condiciones:

- i. Sus fronteras no son claras con el contexto. Sin embargo, es un fenómeno integrado y relativamente independiente en su entorno.
- ii. La evaluación es sobre un fenómeno contemporáneo.
- iii. Se utilizan múltiples fuentes de datos (p.88).

Adicionalmente, se ha previsto realizar una triangulación de información, ya que como indican Beverland y Lindgreen (2010, p.9), esta práctica facilita la incorporación de datos e información recopilada a través de diversos métodos, tanto primarios como secundarios, logrando así un análisis de mayor integralidad.

De esta forma, el objetivo es caracterizar y analizar, bajo la metodología de análisis de caso, las políticas y estrategias de comunicación y participación ciudadana, en el marco del contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, durante el período 2014-2019, así como también, comprender cuáles han sido sus implicaciones e incidencia en el desarrollo de políticas públicas, como parte de los esfuerzos colaborativos, entre el Gobierno y la ciudadanía, que presupone este modelo.

A partir de lo anterior, se logró documentar la experiencia empírica que se ha generado a nivel país en esta materia, utilizando la triangulación de datos, y elementos teóricos para identificar algunas tendencias y generalidades, que fueron de gran utilidad no solo para lograr una mejor comprensión de los alcances e implicaciones locales de los esquemas participativos en el contexto del Gobierno abierto, sino también, para identificar algunas generalidades aplicables a la gestión de comunicación y participación ciudadana como parte de los ejes transversales de este nuevo modelo de gestión pública.

### **1.20. Herramientas de investigación**

Tal y como se ha indicado anteriormente, la recolección de información se realizó principalmente con el apoyo de herramientas cualitativas, y algunos componentes cuantitativos, así como también, se llevó a cabo una triangulación de información con las referencias bibliográficas, el análisis documental y de contenido.

Como parte de los grupos de estudio, tal y como se menciona en detalle en la tabla 2 (Categorías y subcategorías del estudio), se contemplaron: personas funcionarias a cargo de la gestión de Gobierno abierto, del Ministerio de Comunicación e Información, los oficiales de información de las Instituciones Públicas, y representantes de las organizaciones de la sociedad civil que habían venido participando con regularidad en las actividades convocadas por la Comisión de Gobierno abierto.

Las técnicas seleccionadas para recopilar la información, considerando los grupos de estudio anteriormente citados, fueron las siguientes:

- i. Revisión documental
- ii. Entrevistas semiestructuradas

iii. Aplicación de cuestionarios

iv. Grupos focales

v. Sondeo

Con el fin de lograr un análisis integral del objeto de estudio, se realizó el procesamiento de los instrumentos respectivos, vinculando éstos adicionalmente con los elementos teóricos y conceptuales que fueron sido extraídos en los apartados anteriores.

## **CAPÍTULO II**

### **POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS DE GOBIERNO ABIERTO: UNA COMPARACIÓN ENTRE LAS REFERENCIAS INTERNACIONALES Y EL CASO DE COSTA RICA**

En este capítulo se abordan los lineamientos y las políticas definidas por organizaciones internacionales vinculadas a la gestión de Gobierno abierto tales como: el *Open Government Partnership*, la CEPAL, la OCDE la UNESCO y la FAO; con el fin de tomarlas como referencia para el desarrollo de un análisis comparativo con base en la experiencia empírica del caso de Costa Rica en la adopción de este modelo.

Para estos efectos, se ha realizado una revisión de aquellos elementos contemplados en los tres ejes principales de Gobierno abierto: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana; así como también, de las medidas y prácticas adoptadas para propiciar una participación ciudadana activa en la definición de políticas públicas.

Es necesario aclarar en este sentido, que como bien lo anota Guillén (2020), el modelo de Gobierno abierto responde a una propuesta de reciente implementación, que surge con motivo del agotamiento de los modelos tradicionales de gobernanza, y el cual aún se encuentra en proceso de consolidación (p.86).

#### **2.1 Lineamientos del Open Government Partnership**

Tal y como ya se ha indicado anteriormente, el *Open Government Partnership* (OGP) inició en el año 2011 como una alianza de países dispuestos a respetar y promover

lineamientos orientados al fortalecimiento democrático, mediante prácticas de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana.

Lo anterior tomando en consideración, según detalla Guillén (2020), que el modelo de Gobierno abierto procura “mejorar la gestión de lo público”, a través de un replanteamiento de las relaciones entre el Estado, el Gobierno y la sociedad, en los ámbitos de la política, la institucionalidad, la cultura, la organización y la tecnología (p.25).

En este sentido, y según indican los propios estatutos del OGP, esa organización ofrece una “[guide for people working to make their governments more transparent, responsive, accountable and effective] [guía para las personas que trabajan para hacer la gestión gubernamental más transparente, responsable, cuantificable y efectiva] (OGP, 2021, párr.1).

En el marco de los lineamientos del OGP se estipula con claridad que la base del proceso de adopción de este modelo de gobierno, es la transparencia, para lo cual es esencial contar con una política de acceso a datos, principalmente en aspectos relativos a los procesos de contratación administrativa, con el fin de garantizar procesos éticos y transparentes en las adjudicaciones, pero de igual forma, con el objetivo de brindar datos e información a la ciudadanía, para monitorear y dar seguimiento a la gestión gubernamental.

Lo anterior “no solo permite una gestión gubernamental más cristalina, sino que también facilita la interacción entre las organizaciones, al poner a disposición de la ciudadanía el acceso a datos e información, tomando en consideración el encadenamiento de algunos procesos internos” (Open Government Guide, 2014, p. 40).

En otro orden de ideas, la apertura de datos tiene una serie de implicaciones procedimentales, dado que se requiere invertir en el diseño y desarrollo de plataformas, así como la disponibilidad de los recursos requeridos para elaborar y actualizar las bases de información, así como también, tiene implicaciones culturales, dado que en muchos de los casos implica “romper una cultura de hermetismo institucional, y perder el miedo a enfrentar el escrutinio público” (Matamoras, entrevista personal 6 de junio del 2018).

Uno de los objetivos de este proceso de apertura de datos, según agrega Guillén (2020, p. 26), es que de manera adicional a contribuir con el desarrollo de la transparencia en términos generales, se 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 de 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.

En términos de compromiso gubernamental, el OGP plantea tres niveles de desarrollo para la gestión de datos públicos (Open Government Guide, 2014, pp. 44-48):

- i. **Nivel inicial:** identificación ciertos tipos de información pública y publicarlos como datos abiertos.
- ii. **Nivel intermedio:** Este nivel implica el desarrollo de los siguientes dos elementos:
  - a. Desarrollo de una política de datos gubernamentales basada en un proceso inclusivo y cuyo alcance se extienda a todo el aparato de gobierno.
  - b. Publicación de conjuntos de datos.
- ii. **Nivel avanzado:** En el nivel avanzado los requerimientos implican la implementación de los siguientes elementos:
  - a. Crear listados públicos de datos gubernamentales y auditar su disponibilidad y administración.
  - b. Designar un ente supervisor.
  - c. Involucrar activamente a las personas usuarias y apoyar su participación.
  - d. Velar por el cumplimiento de todas las organizaciones en materia de datos públicos.
  - e. Reconocer nuevos derechos jurídicos que otorguen mayores poderes al público.

Adicionalmente, la guía plantea un nivel de innovación, en el marco del cual se establecen identificadores únicos para organizaciones, cosas y lugares, de acuerdo con sus características y los temas institucionales que se abordan.

En otro orden de ideas, y comprendiendo la relevancia que adquiere la participación ciudadana en el modelo de gobierno abierto, bajo los estándares recientes de gobernanza de las democracias modernas, el OGP establece una serie de lineamientos en esta materia (OCDE, 2017), dentro de los cuales destacan los siguientes:

- i. Principios de OGP para la participación ciudadana:
  - a) La participación pública se basa en la convicción de que aquellos que son afectados por una decisión tienen el derecho a participar en el proceso de toma de la misma.
  - b) La participación pública promueve la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo los tomadores de decisiones.
  - c) La participación pública procura y facilita la participación de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella.
  - d) La participación pública solicita la opinión de los participantes en cuanto a los mecanismos de participación.
  - e) La participación pública ofrece a los participantes la información que requieren para poder participar de forma significativa.
  - f) La participación pública comunica a los participantes de qué forma sus aportaciones afectaron la decisión.

De manera adicional a estos principios básicos de participación, donde lo que se promueve es dejar claro el compromiso de los países adoptantes del modelo de reconocer y validar los derechos de la ciudadanía para intervenir en los procesos de toma de decisiones, se han incluido adicionalmente algunos estándares, tanto para la participación, como para la co-creación (OCDE, 2017), según se detalla de seguido:

- ii. Estándares básicos y avanzados de co-creación
  - a) **Requisitos básicos:** todos los países de OGP deberán cumplir con los requisitos básicos de los estándares definidos, a menos que presenten una razón de peso para adoptar un método alternativo que sea de nivel similar o mayor. Dentro de los requisitos básicos figuran aspectos como la disponibilidad de un sitio WEB, la identificación clara de la institución que lidera el proceso y el punto de contacto, la recopilación y acceso a información pública, así como requerimientos de comunicación gubernamental oportuna y suficiente.
  - b) **Medidas avanzadas:** Los países no están obligados a implementar las medidas avanzadas, pero serán apoyados y alentados a hacerlo. Este segundo nivel implica etapas más desarrolladas tales como: el establecimiento de un foro regular (que se reúne al menos una vez por trimestre) que supervisa el proceso de OGP, la adopción de políticas inclusivas, la generación de espacios regulares para propiciar la participación y el desarrollo permanente de esfuerzos de difusión y sensibilización.

En el marco de estos lineamientos, se establecen componentes que van desde la difusión de información hasta la creación de espacios para el diálogo y la co-creación; así como la generación de mecanismos para la toma conjunta de decisiones.

Los lineamientos que deben cumplirse para la implementación del modelo de Gobierno abierto pueden variar según la perspectiva teórica. No obstante, hay coincidencias bastante generales entre el OGP y la Carta Iberoamericana para un Gobierno abierto (iniciativa desarrollada en el año 2016 en el marco de la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado).

Tomando en consideración lo anterior, Sandoval-Almazán (2015, pp. 207-209) plantea tres elementos conceptuales básicos, que a su criterio deben cumplirse en el marco del Gobierno abierto:

- a) El derecho del ciudadano de obtener información de las instituciones públicas. Esta primera perspectiva es citada por el autor en el marco de la rendición de cuentas.

- b) El derecho de los ciudadanos a utilizar la información para gestiones propias de su condición de administrado o usuario.
- c) Apertura de datos y reutilización de los mismos por parte de los ciudadanos. Esta perspectiva, a diferencia de la primera, plantea la apertura de datos más segregados, para que pueda incentivarse un análisis más profundo y una generación de propuestas, por parte de la sociedad civil. Para efectos de esta dimensión, el autor destaca la importancia que adquieren las aplicaciones tecnológicas o “Apps” en el uso de datos abiertos.

Nuevamente se desprende de este concepto que el vínculo entre administración pública y la ciudadanía se torna esencial para incentivar una relación colaborativa multidireccional, activa y viable, donde se impulsen y se promuevan mecanismos colectivos de co-creación. Sin embargo, si los canales y mecanismos de comunicación están establecidos, pero el acceso a orientación e información es limitado, serán reducidas las capacidades reales de potenciar el aporte colectivo.

## **2.2. Perspectivas de la OCDE en la gestión de Gobierno abierto**

Desde el año 2003, y como parte de la misión establecida de incentivar políticas que favorezcan la prosperidad, igualdad, la generación de oportunidades y el bienestar de las personas; la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) ha venido impulsando la “transparencia, accesibilidad de servicios y capacidad de respuesta o receptividad de los Gobiernos ante las nuevas demandas ciudadanas” (Barria, et al., 2017, p.24).

En este sentido, la gestión de Gobierno abierto “se ha convertido en un catalizador para la gobernanza pública, la democracia y el crecimiento inclusivo” (OCDE, 2016, p.1). Lo anterior, por cuanto incentiva contrapesos que regulen la actividad política, al promover condiciones para que sean considerados diversos puntos de vista, tanto de actores sociales como de la ciudadanía, y a contribuir con la búsqueda del bien común.

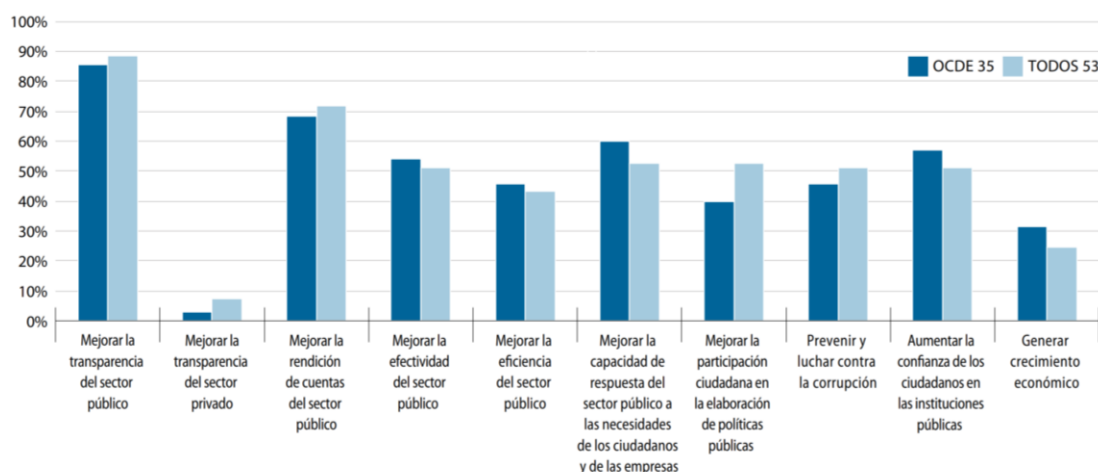
Adicionalmente, este modelo está cambiando la relación entre los funcionarios públicos y la ciudadanía, dándole un mayor dinamismo, haciéndola más beneficiosa y fortaleciendo la base de la confianza recíproca. En este sentido, y según agrega el informe de la OCDE (2016, p. 1):

Con los años, la evidencia sugiere que un Gobierno es abierto cuando sigue los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación. De ahí, que la OCDE define Gobierno abierto como una cultura de gobernanza basada en políticas públicas y prácticas innovadoras y sostenibles que se basan a su vez en unos principios de transparencia, rendición de cuentas y participación que promueven la democracia y el crecimiento inclusivo.

En otro orden de ideas, la OCDE ha venido desarrollando “varios análisis basados en los datos de las reformas de Gobierno abierto en países miembros y no miembros” (OCDE, 2016), incluyendo un estudio del 2015 sobre la Coordinación de Gobierno Abierto y la Participación Ciudadana en el Ciclo de las Políticas Públicas.

En el marco de estos estudios, se ha procurado establecer parámetros de transparencia y participación, así como también, de las formas y mecanismos orientados a la inclusividad. A partir de lo anterior, se han logrado identificar los principales objetivos de los 50 países contemplados en el estudio, donde destacan los siguientes elementos (OCDE, 2016):

**Figura 8**  
**Objetivos de las estrategias de Gobierno abierto de los países**



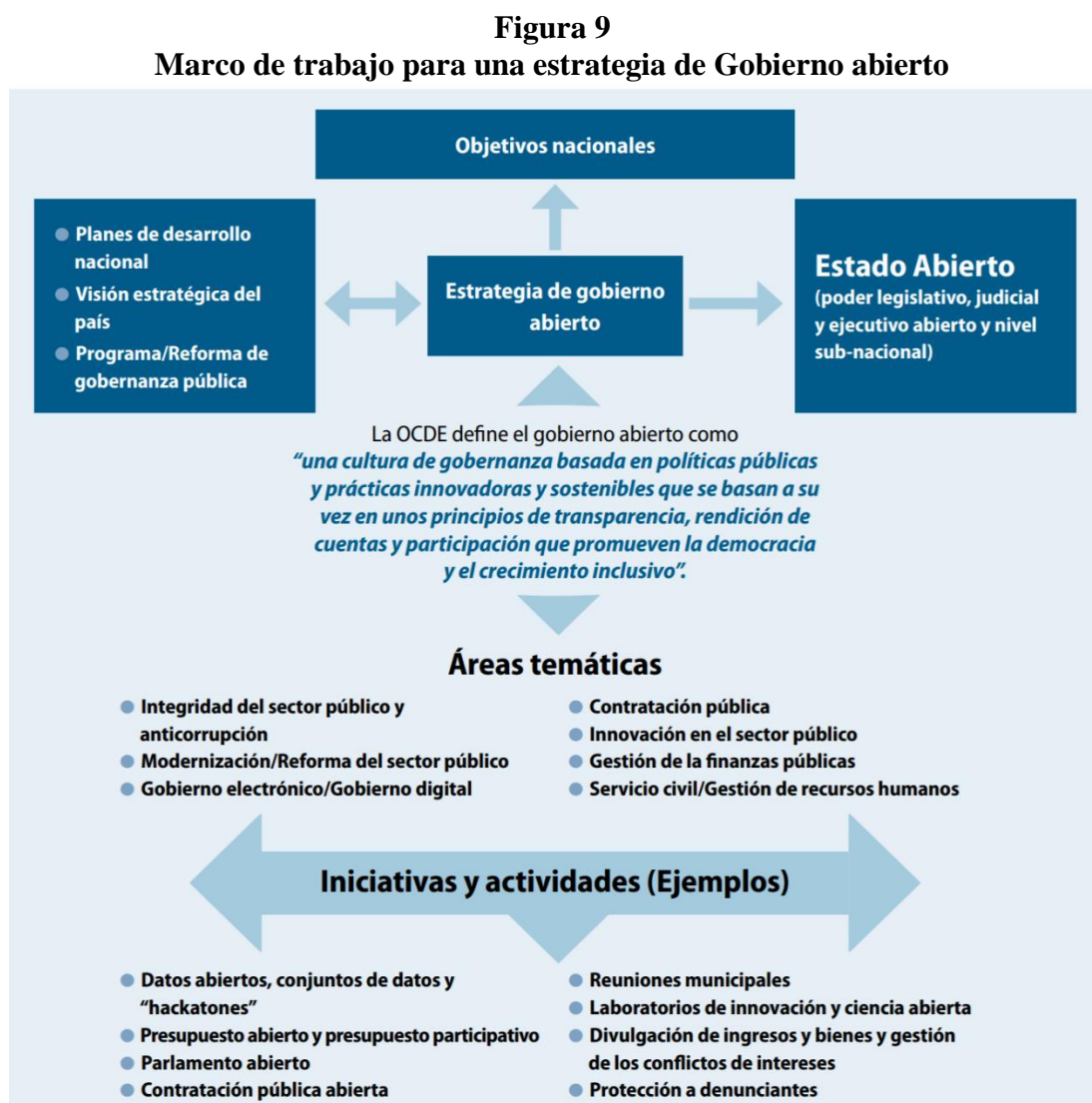
Fuente: OCDE, 2016, p. 1

De la figura 8 se puede inferir que hay un consenso importante en la búsqueda de la transparencia (cerca del 90%) y lograr una mejora en la rendición de cuentas (cerca de un

70%), para procurar una mayor confianza de la ciudadanía en la institucionalidad (cerca de un 57%).

No obstante, según se desprende el estudio de la OCDE sobre los alcances del Gobierno abierto “los procesos de implementación de Gobierno abierto deben responder a esfuerzos integrales y multidimensionales, para garantizar una mejor coordinación y el mayor impacto posible” (OCDE, 2016, p.2).

En atención a lo anterior, la OCDE propone un marco de trabajo para el desarrollo de la estrategia de Gobierno abierto, según se detalla en la siguiente ilustración:



Fuente: OCDE, 2016, p. 3

De acuerdo con la propuesta de la OCDE, es necesario generar un contexto propicio para el desarrollo de una Estrategia de Gobierno abierto, dado que esto implica la creación de un marco normativo que genere los lineamientos y los derechos para que la ciudadanía y los diversos actores puedan implicarse en el proceso.

Asimismo, esta organización hace hincapié en que es necesario que esta iniciativa se coordine desde lo que llama el “Centro de Gobierno” (CdG), con el fin de garantizar la transversalidad y coordinaciones necesarias para lograr una implementación efectiva (OCDE, 2016, p.4).

Por su parte, el “Consejo sobre Gobierno Abierto”, ha reconocido que la gestión de este nuevo modelo es de gran relevancia para recuperar la confianza de la ciudadanía en la institucionalidad, por lo que acordó emitir las siguientes recomendaciones en esta materia (OCDE, s.f.):

- i. **Definición de Gobierno abierto:** una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integralidad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo.
- ii. **Estrategia de Gobierno abierto:** define la ruta a seguir en el corto, mediano y largo plazos.
- iii. **Iniciativas de Gobierno abierto:** acciones emprendidas para alcanzar objetivos específicos en el área de Gobierno abierto.
- iv. **El Ciclo de Políticas Públicas:** incluye la identificación de políticas prioritarias, la redacción de documentos, la implementación de las políticas y la evaluación de su impacto.
- v. **Partes interesadas:** cualquier parte que tenga interés o pueda verse afectada por este proceso incluyendo: individuos, organizaciones e instituciones, manteniendo siempre políticas de inclusividad.

- vi. **Participación:** se contempla la participación en diversos niveles, incluyendo: información, consulta y participación activa (co-creación).
- vii. **Alfabetización en materia de Gobierno abierto:** esto implica una combinación de concienciación, conocimiento y capacidades que requieren los funcionarios públicos y las partes interesadas para comprometerse exitosamente con las estrategias e iniciativas de Gobierno abierto.

A partir de los elementos anteriormente descritos, el Consejo de Gobierno abierto define una serie de lineamientos sugeridos, a partir de los cuales pueda resultar más fácil para los Gobiernos la implementación del modelo tomando en consideración las diversas aristas y elementos, tanto a nivel administrativo como legal, así como en materia de comunicación y articulación (OCDE, s.f.).

Dentro de los elementos que más destacan en este sentido, es la necesidad de identificar a los actores estratégicos; desarrollar indicadores de gestión; impulsar una cultura de monitoreo y evaluación; comunicar activa y permanentemente; así como generar una igualdad de oportunidades para que las partes interesadas puedan participar de manera justa y equitativa en la definición, revaloración o diseño de políticas públicas.

En el año 2006 fue construido desde la OCDE el “Manual sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas” (Gramberger, 2006, p.27), en el cual se establecen diversos elementos conceptuales y procedimentales, y se detallan algunos lineamientos a seguir, tales como:

- i. Implementar una estructura jurídica, informativa y de vinculación con la ciudadanía.
- ii. Planificar y actuar desde una perspectiva estratégica, tanto en procedimientos formales como informales (Planificar, implementar y evaluar).
- iii. Seleccionar y utilizar las herramientas tecnológicas y procedimentales (usar criterios de segmentación, diferenciación, hábitos de consumo mediático y tener políticas de inclusividad).

- iv. Aprovechar las nuevas tecnologías de información y las herramientas de comunicación para los diversos propósitos requeridos (información, sensibilización, consulta, participación).
- v. Poner en práctica los principios de Gobierno abierto.

A partir de lo anterior, el manual persigue brindar el soporte necesario para establecer procesos participativos, a través de los cuales se logre fortalecer la gestión colectiva para la definición de políticas públicas, lo que tiene implicaciones directas para el fortalecimiento democrático y el rescate de la credibilidad en las instituciones públicas. No obstante, a pesar de que las rutas pueden ser suficientemente claras en sus objetivos y alcances, sigue prevaleciendo el reto de la implementación.

En este sentido, el manual es explícitamente claro sobre las implicaciones que tienen estos procesos participativos en términos de costos y recursos requeridos, para lograr procesos eficientes, inclusivos y transparentes. No obstante, también es claro en que no hacer esta inversión también implicará costos para los Gobiernos en términos de la eventual pérdida de legitimidad y confianza (Gramberger, 2006, pp.23-25).

En relación con la gestión de políticas públicas, la OCDE (2001, p.2) también ha desarrollado algunos lineamientos, explicando adicionalmente los beneficios que implica para el Gobierno, la participación ciudadana en el diseño y creación de políticas, según se detalla de seguido:

- i. Mejora la calidad de las políticas, dada la amplitud de perspectivas y visiones.
- ii. Permite responder de una mejor manera a los retos planteados por la sociedad.
- iii. Integrar a la ciudadanía en la elaboración de políticas permite responder de manera más directa a sus expectativas.
- iv. Este proceso contribuye a fortalecer el proceso de transparencia y rendición de cuentas.
- v. Se fortalece la confianza y credibilidad en las instituciones públicas.

A partir de los elementos anteriormente expuestos, la OCDE (2001, pp. 2-3) sugiere que se desarrollen una serie de procesos interactivos que van desde la información, la consulta

y el incentivo de una participación activa (bidireccional), hasta los requerimientos normativos, procedimentales y la evaluación.

Los retos para lograr una participación ciudadana activa son muchos: inclusión, equidad, realimentación de ambas partes (bidireccionalidad), procesos simétricos y oportunos de información, entre otros; pero en esencia, es necesario desarrollar relaciones de significancia y vínculos sólidos con sectores representativos, para tener la oportunidad de incentivar el debate, la reflexión y el análisis críticos sobre los aspectos afines a la gestión pública, iniciando incluso con un reconocimiento de necesidades y prioridades de acción.

Según concluye la OCDE (2001, p.5), no hay una única ruta a seguir, pero sí es determinante que exista conciencia sobre la importancia de contar con un marco normativo que reconozca los derechos participativos de la población, que el Gobierno destine los recursos necesarios para este fin, y que se cuente con los mecanismos y herramientas de coordinación necesarias para dirigir el diálogo y llegar a acuerdos que impulsen u orienten la toma de decisiones, y en particular, que contribuyan a la creación de políticas.

### **2.3. La CEPAL y las tendencias mundiales en materia de Gobierno abierto**

De acuerdo con la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL, 2017, p.10), la tendencia mundial hacia la adopción del modelo de Gobierno abierto obedece, dentro de sus diversas aristas, al interés de las naciones en

Promover una administración más eficiente, eficaz y transparente por parte de los Gobiernos a todo nivel, mediante el ofrecimiento en línea de información a los ciudadanos, mecanismos de control de gestión, servicios, trámites y contratación estatal de bienes y servicios a través de las redes digitales.

Puntualiza el informe de la CEPAL (2017) que el concepto de Gobierno abierto va más allá del Gobierno digital o de los servicios en línea, sino que se “habla fundamentalmente de valores, de repensar administraciones y Gobiernos, sus procedimientos y dogmas” (p.10). A lo anterior, Tapscoot citado por el informe de CEPAL (2017, p.10), agrega que:

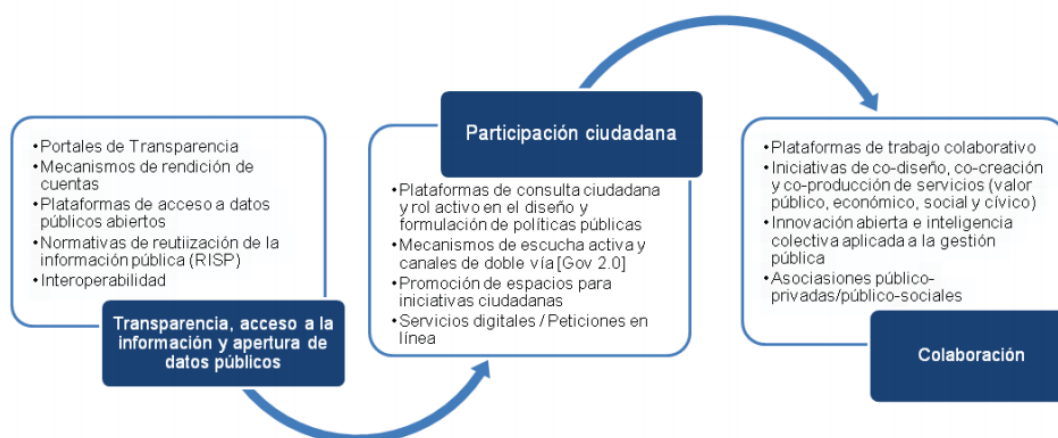
Un Gobierno abierto, es un Gobierno que abre sus puertas al mundo, co-innova con todos, especialmente con los ciudadanos; comparte recursos que anteriormente estaban celosamente guardados, y aprovecha el poder de la colaboración masiva, la transparencia en todas sus operaciones y no se comporta como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

A pesar de los avances que se han logrado en materia de Gobierno abierto, aún quedan muchos retos por superar (CEPAL, 2017, p.12), incluyendo el “carácter nodal”, el cual obedece a la necesidad de impactar todos los aspectos públicos, concluyendo que este concepto obedece a un nuevo modelo de Gobernanza y que:

El desafío consiste entonces en tomar al Gobierno abierto como la matriz que articula todo el proceso de gestión pública. La planificación, el presupuesto de inversión, la ejecución, el seguimiento y evaluación de políticas, programas y proyectos públicos deben estar basados en este nuevo paradigma.

De seguido se presenta un diagrama sobre cómo debería funcionar, según CEPAL (2017), el nuevo paradigma de Gobierno abierto (p.16):

**Figura 10**  
**Iniciativas de Gobierno abierto en acción**



Fuente: CEPAL, 2017, p.16.

Dentro de las propuestas contempladas en el modelo, el desarrollo de la inteligencia colectiva (conocimiento compartido), y el desarrollo de mecanismos de escucha activa (comunicación bidireccional y empática), resultan esenciales en el marco del incentivo de la participación ciudadana, en particular, para la co-creación de políticas pública y para crear un efecto catalizador en la toma de decisiones mediante un esquema de “pesos y contrapesos”.

Asimismo, el paradigma de Gobierno abierto hace énfasis en el valor social de la información pública, la transparencia gubernamental y el acceso ciudadano a datos abiertos y espacios de colaboración (Hofmann, Bojórquez y Ramírez, 2015, p.16). De igual manera, rescata el valor de la transparencia y la rendición de cuentas, para lo cual hace hincapié en la incidencia que tienen para estos efectos las nuevas tecnologías de la información (Hofmann et al., 2015, p.16):

Creemos que se trata del viaje virtuoso que arranca con el dato, pasa por la información y alcanza el conocimiento. Ese es el sustrato y el sustento de una zona cero para la transparencia, para la participación y para la rendición de cuentas. Estamos convencidos de que la información de carácter público genera valor para la vida de las personas, pero que esto no puede hacerse solo con transparencia, solo con acceso a información o solo con rendición de cuentas. Es indispensable entonces usar y reutilizar los datos y la información.

En otro orden de ideas y de acuerdo con lo que expone la CEPAL (2017, p.7), la gestión de transparencia implica un fortalecimiento de las instituciones y las prácticas de la administración, dado que existe implícitamente un requerimiento de modernización del Estado. Asimismo, señala la CEPAL (2017, p.7) que “la ciudadanía en América Latina y el Caribe está hoy más empoderada y la respuesta a sus demandas de mayor transparencia y rendición de cuentas ya no pueden postergarse”.

De manera adicional a lo expuesto, la Agenda 2030 establece la necesidad de que el sector privado se convierta en un aliado para los gobiernos y la ciudadanía, “promoviendo la difusión de innovaciones y nuevas tecnologías, creando y expandiendo modelos de negocios más inclusivos y sostenibles económica, social y ambientalmente, por ejemplo, a

través de alianzas público-privadas” (CEPAL, 2017, p.7). Esto permite aclarar que este esfuerzo no dependerá de manera exclusiva de la gestión gubernamental, sino que propone una triada en la que participa el Gobierno, el sector privado y la ciudadanía.

En razón de lo anterior, la articulación en el marco de la nueva gobernanza adquiere una dimensión de gran valía en este esfuerzo para potenciar la transparencia, y es aquí donde la comunicación debe ser concebida, no solo como una forma de transmitir y recibir mensajes, sino como una herramienta para generar vínculos y relaciones de significancia.

Para lograr un proceso exitoso en este sentido, debe promoverse la credibilidad y la legitimidad de las instituciones del Estado, lo que requerirá de acciones muy concretas, tanto en el ámbito de implementación de una agenda común, como de los procesos de discusión y puntos de encuentro que se generen, validando el trabajo colaborativo y tomando en consideración los aportes, necesidades y expectativas de cada una de las partes.

Adicionalmente, es necesario realizar un trabajo a lo interno de las organizaciones para lograr cambios culturales y actitudinales en los funcionarios, tanto en las posiciones de base como en las de orden político, para evitar resistencias administrativas o procedimentales.

Es común en este sentido encontrarse con comportamientos políticos tendientes a omitir o postergar la exhibición de información o datos que puedan comprometer la gestión realizada en el marco de una administración específica, o bien, la forma en la que se han dispuesto los recursos públicos, dado que esto puede tener implicaciones desde la crítica, de muy diversas índoles.

Es por esto que resulta necesario contar con estrategias de sensibilización e información que faciliten el proceso de interacción e incentiven una función fiscalizadora y supervisora por parte de la ciudadanía.

En otro orden de ideas, y en relación con la rendición de cuentas, es oportuno indicar que la administración pública le debe a la ciudadanía una explicación sobre la forma en que son utilizados los recursos públicos, y sobre cómo se ha contribuido o no al cumplimiento de las metas institucionales.

Lo anterior permite generar confianza y rescatar el apoyo hacia la institucionalidad, dado que hace posible valorar si los recursos han sido utilizados de manera adecuada, eficiente y en apego a las normas éticas y procedimentales.

Desde esta perspectiva, la transparencia y la rendición de cuentas mantienen una relación muy estrecha entre sí, en el marco de lo cual, la comunicación se convierte en un eje medular y transversal, a través del que se procura impulsar el acatamiento institucional de las normas emitidas con el fin de facilitar y promover el uso de los datos por parte de la ciudadanía, y de garantizar puntos de encuentro para la discusión y análisis entre los diversos sectores y actores.

La disyuntiva más evidente en este marco, es cómo lograr una participación ciudadana efectiva, lo que se analizará con detalle en el capítulo cinco, a partir de los datos recopilados, aunque hay varias premisas que deben tomarse en consideración (CEPAL, 2017):

- i. **Debe haber una estrategia clara:** De manera complementaria a la Estrategia de Gobierno abierto debe existir una estrategia de comunicación, la cual debe contemplar la interacción entre las instituciones, así como esfuerzos orientados hacia la ciudadanía y los grupos organizados. La estrategia debe contemplar el uso de canales múltiples de comunicación, dado que es la única forma de lograr un alcance efectivo.
- ii. **Hay que sensibilizar, informar y motivar:** la estrategia no puede ser esencialmente informativa, dado que es necesario realizar de previo a cualquier gestión informativa, procesos de sensibilización para generar conciencia sobre el valor agregado y aspectos positivos que pueden derivarse del aporte colectivo, debe informarse sobre las vías, mecanismos, espacios y formas de interacción y participación, y finalmente, deben haber esfuerzos constantes de motivación para incentivar a la población a hacer uso de estos espacios.
- iii. **Hay que trabajar colectivamente, bajo principios de inclusión:** deben contemplarse mecanismos y espacios de encuentro para garantizar la participación de la población en los procesos de co-creación, propiciando estrategias de

segmentación para trabajar con subgrupos de la ciudadanía, de acuerdo con sus características sociodemográficas.

- iv. **Debe realimentarse a la población de los resultados y avances logrados:** Si no hay una percepción de los aportes colectivos realizados son utilizados de manera efectiva, se desincentivará la participación ciudadana. En razón de esto, es muy valioso que existan procesos de devolución, y una visibilización permanente de los avances logrados a partir del trabajo conjunto.

Los elementos anteriormente expuestos refuerzan los lineamientos del OGP, destacando como punto de partida el acceso a la información, y en segundo término, la importancia que revisten los procesos de comunicación orientados a sensibilizar, informar y motivar a la ciudadanía, para que se integren de manera activa en los procesos de participación (consultas públicas ) y de co-creación (construcciones colectivas).

## **2.4. La UNESCO y la gestión de Gobierno abierto**

Con el apoyo de la Conferencia de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés), Batista (2003) desarrolló un análisis de las TIC para la gobernabilidad, en un estudio que contempló la participación de países como Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador y México, y para lo cual se concentró en las herramientas disponibles en los sitios WEB de sus gobiernos y en las posibilidades de interacción que brindaban.

Como parte de la investigación, y para efectos de establecer elementos comparativos Batista (2003, p.4) seleccionó las siguientes variables:

- i. descentralización;
- ii. participación ciudadana;
- iii. transparencia y movimientos de base;
- iv. experiencias alternativas y
- v. redes de movimientos sociales.

La base del estudio se enfocó en el aporte de las TIC para la gobernabilidad en órganos

ejecutivos, legislativos y municipales. Asimismo, y como parte de los principales hallazgos, identificó que las principales demandas sociales de la población son las siguientes (Batista, 2003, p.4):

- i. transparencia
- ii. independencia para explorar demandas
- iii. deseos, prerrogativas y prioridades
- iv. sentirse participados y escuchados

En el caso de las municipalidades, logró extraer que las prácticas de participación ciudadana se daban en el marco de (Batista, 2003, p.4):

- i. la formulación de presupuestos
- ii. valoración de programas de capacitación
- iii. información
- iv. boletas electrónicas para solicitud de trámites
- v. brindar acceso a internet a los ciudadanos
- vi. información para empresas

Por su parte, en el ámbito del poder legislativo la gestión se valoró en relación con las siguientes variables (Batista, 2003, p.4):

- i. consultas y seguimiento de proyectos
- ii. acceso a videos institucionales explicativos
- iii. implementación de campañas de educación

De igual manera, el estudio identificó prácticas orientadas a promover la transparencia en los procesos electorales, a través de “Cortes Supremas Electorales”, como fue el caso de Brasil.

Por su parte, y de acuerdo con la UNESCO (2018, p.3), la participación ciudadana es un fenómeno socio político, y a su vez, es un concepto que ha venido evolucionando en el tiempo en conjunto con otros significantes como democracia, ciudadanía, sociedad civil y gobernanza.

No obstante, al tratarse de sistemas sociales masivos de alto nivel de complejidad y diversidad, surgen distintas perspectivas e interpretaciones para llevar a la práctica esta manifestación de democracia (UNESCO, 2018, p.4), en el marco de lo cual el sufragio constituye un mecanismo para establecer “un compromiso continuo de participación articulado con el sistema representativo para dotar de contenido y legitimidad las decisiones públicas” (UNESCO, 2018, p.7).

El objetivo de esta perspectiva democrática es involucrar a la ciudadanía en los asuntos políticos que les afectan, desarrollando dispositivos y mecanismos que permitan una participación activa en los asuntos públicos, sin dejar de lado que en una democracia la soberanía la tienen las personas que integran la comunidad política (UNESCO, 2008, p.7).

Según expone Jaimes (2007), la participación ciudadana es “vista como un elemento para la eficiencia, una actividad de co-administración, una intención formal de democratizar el Estado” (p.102).

Asimismo, Jaimes (2007, p. 102), indica que la construcción de espacios para la deliberación y la participación ciudadana han estado relacionados con la gobernabilidad, la organización administrativa del Estado y los enfoques sobre el desarrollo. Adicionalmente, destaca que en América Latina se ha llegado a la construcción de una arquitectura institucional que favorece, al menos formalmente, la participación del pueblo en los asuntos públicos en beneficio del interés colectivo. Lo anterior ha permitido consolidar la gobernabilidad en los países de la región y ha permitido lograr una reivindicación más allá de las garantías sociales establecidas a través de los derechos constitucionales.

No obstante, la participación ciudadana requiere la construcción de “condiciones y espacios para la negociación, la representación y la concertación, donde el Estado puede y debe jugar un papel de acompañamiento” (Jaimes, 2007, pp102-103). Esto para facilitar e incentivar el diálogo de intereses públicos, sectoriales e incluso individuales, contradictorios y quizás excluyentes entre sí.

Para cumplir este propósito, Fleury citado por Jaimes (2007, p. 103) describe cuatro principios para el establecimiento de una democracia participativa:

- i. El reconocimiento de los contrarios y del conflicto;
- ii. participación efectiva en la deliberación;
- iii. la redistribución y
- iv. los resultados obtenidos del proceso de deliberación.

Es importante tener en cuenta adicionalmente, que de acuerdo con la UNESCO (2008, p.11), el concepto de participación ciudadana ha venido evolucionando, lo cual se refleja en la tabla 4, donde se muestran las posiciones de varios autores en el tiempo:

**Tabla 4**  
**Definiciones conceptuales de participación ciudadana y sus diferentes acepciones en el tiempo**

Autor(a)	Definición
Cunill (1991)	Es la intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público.
Verba et al. (1995)	Es cualquier actividad voluntaria que tiene la intención o el efecto de influir la acción del Gobierno.
Ziccardi (2004)	Es la inclusión de la ciudadanía en los procesos decisorios incorporando intereses particulares (no individuales).
Canto Chac (2010)	Son las mediaciones entre sociedad y Gobierno para que los distintos sujetos sociales intervengan, con base en sus diversos intereses y valores, e influyan en las políticas públicas y en las estructuras de Gobierno, fundamentándose en el reclamo del derecho a la intervención en los asuntos que le competen.
Isunza (2015 <sup>a</sup> )	La participación ciudadana implica que miembros de una sociedad tomen parte de asuntos públicos, ya sea como individuos que portan sus propios intereses o como representantes de una colectividad.
(Parés, 2009: citado por Díaz Aldret, 2017)	El concepto de participación ciudadana incluye cualquier forma de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias formuladas desde el Gobierno para incidir en las decisiones de política pública.

Fuente: UNESCO, 2008, p. 11

De la tabla anterior se pueden extraer varias inferencias, pero en general, lo importante es ver cómo la participación social ha pasado a ser un elemento constante en los países democráticos, encontrando en la sociedad civil, no solo una oportunidad para articular esfuerzos, sino para la co-creación y para la legitimación de las decisiones gubernamentales.

En razón de lo expuesto, este concepto adquirió un carácter estratégico para efectos de la presente investigación.

Es natural que en los procesos participativos surjan grupos sociales que compartan intereses comunes, los cuales tendrán la motivación y la disposición para participar activamente en la defensa de sus derechos y perspectivas, para lo cual incidirán en los procesos de diálogo, y de considerarlo necesario, ejercerán mecanismos de presión en procura de exigir la consideración de sus posturas (UNESCO, 2008, p.8):

Es en razón de lo anterior que en las sociedades modernas la proliferación de grupos sociales ha crecido exponencialmente, siendo cada vez más considerable su participación en el diálogo público y la gestión política. Estos grupos constituyen la esfera denominada sociedad civil, y se rigen según la UNESCO (2008, p.8), por los siguientes principios:

- i) **Autonomía:** se compone por formas de autoconstitución y automovilización
- ii) **Autolimitación:** su papel no es la búsqueda del poder político y menos del mercado sino es la dotación del poder para transformar las instituciones y las leyes, lo que permite alcanzar un estado de equilibrio en la comunidad.

La naturaleza de la gestión democrática implica la visibilización y el reconocimiento de estos grupos, dado que representan la voz ciudadana y constituyen un proceso de relacionamiento e intermediación social entre la sociedad y el Estado.

Con la aparición de nuevos grupos de actores en el espacio público han comenzado a generarse nuevas formas de relacionamiento entre el Estado y la esfera civil lo que “ha dado paso a nuevas formas de participación más allá del ámbito electoral” ( UNESCO, 2008, p.9).

En relación con estos nuevos niveles de participación, Isunza y Hevia citados por UNESCO (2008, p.9), propusieron una “tipología basada en un concepto de interfaces socioestatales, las cuales refieren al espacio de intercambio y conflicto en el que actores sociales y estatales se interrelacionan intencionalmente”, más allá del ámbito electoral, según se detalla en la tabla 5 propuesta por estos autores:

**Tabla 5**  
**Tipos de lógicas de acción e intercambio sociedad civil – Estado**

Gráfico	Bien base del intercambio	Gramática relacional	Lógica de la acción	Ejemplos
S $\longrightarrow$ E	Información	Sociedad informa al Estado	Hacer Saber	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consultas no vinculantes</li> <li>• Buzones de quejas</li> <li>• Encuestas de opinión de usuarios</li> </ul>
S $\longleftarrow$ E		Sociedad es informada por el Estado		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Campañas mediáticas estatales</li> <li>• Transparencia y acceso a la información gubernamental</li> <li>• Informes de labores</li> </ul>
S $\longleftrightarrow$ E		Sociedad y Estado se informan mutuamente		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos consultivos</li> <li>• Mesas de diálogo</li> </ul>
S $\longrightarrow$ E	Poder	Sociedad manda al Estado	Hacer hacer	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones</li> <li>• Referendo, plebiscito, mandato de revocatoria</li> </ul>
S $\longleftarrow$ E		Sociedad es mandada por el Estado		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Políticas tercerizadas</li> </ul>
S $\longleftrightarrow$ E		Sociedad y Estado se mandan mutuamente		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consejos deliberativos</li> <li>• Presupuestos participativos</li> </ul>
S $\dashrightarrow$ E	Bienes y Servicios	Sociedad provee al Estado	Hacer tener	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impuestos</li> </ul>
S $\dashleftarrow$ E		Sociedad es provista por el Estado		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transferencias</li> <li>• Subsidios</li> </ul>
S $\dashleftrightarrow$ E		Sociedad y Estado se proveen mutuamente		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Obras con trabajo de los beneficiarios</li> <li>• Proyectos de co-inversión</li> </ul>

Fuente: Isunza citado por UNESCO, 2008, p9.

$\longrightarrow$  Información

$\longrightarrow$  Mandato

$\dashrightarrow$  Próvida

Nomenclatura: S: Sociedad – E: Estado

La clasificación anterior permite comprender el nivel de complejidad de las interacciones socio-estatales e identificar relaciones que van más allá del esquema paternalista tradicional, donde se ve al Estado como el proveedor de bienes y servicios. A partir de estas relaciones de intercambio, se reconoce la capacidad de la sociedad para ejercer un rol más protagónico y activo en materia de asuntos públicos, entiendo que en ocasiones su rol puede ser activo, pasivo o de co-acción, dependiendo de las circunstancias.

Estas interacciones están marcadas por las características socio-económicas y culturales de la población, su nivel educativo, su disposición para participar en los asuntos políticos, el desarrollo de una conciencia crítico-reflexiva y la confianza en el equipo de articulación de esfuerzos a nivel de Gobierno, entre otros factores.

## **2.5. Perspectiva de la FAO en relación con la participación ciudadana**

De acuerdo con el informe de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura -FAO por sus siglas en inglés- (FAO, 2008, p.14), hay diversos niveles de participación ciudadana debido a que existen personas con grados diferentes de conciencia y de conocimiento de las causas y efectos de los problemas. Adicionalmente, reconoce la FAO que existen miembros más pasivos que otros, y personas más dispuestas a asumir responsabilidades que otras.

Asimismo, el informe señala que un elemento clave para el éxito de la acción colectiva se basa en la adecuada relación de sinergias con los organismos gubernamentales, para lo cual las acciones y las interacciones deben ser desarrolladas de manera estratégica y consecuente (FAO, 2008, p.14).

Según Canto (2008, s.n.), existen diversas formas de intervención ciudadana, yendo desde la emisión del sufragio, hasta otros planteamientos más complejos a través del cual la ciudadanía incide en las estructuras estatales y las políticas públicas a través de sujetos sociales o colectivos para mantener, reformar o transformar el orden social o político.

Un elemento que cita Canto (2008) a manera de antecedente en el marco del desarrollo participativo de las políticas públicas, es el modelo de “abajo hacia arriba”, a través del cual se procura generar información de las demandas sociales para orientar la toma de decisiones. No obstante, el rol esperado de la sociedad es mucho más activo y dinámico.

Como parte de esta labor, es esperable el ejercicio de medidas de presión por parte de los actores, lo que implica según describe Canto (2008, s.n.), tener en consideración las siguientes reglas:

- **Capacidades organizacionales:** las organizaciones debe tener un funcionamiento sostenible.
- **Destrezas técnicas:** las organizaciones deben estar en capacidad de elaborar propuestas viables, darles seguimiento y evaluarlas.
- **Destrezas políticas:** los grupos deben tener la posibilidad de establecer relaciones junto a otros actores afectados y/o interesados, frente a las instituciones o autoridades.
- **Arraigo social:** debe haber una relación directa con el territorio o área en cuestión, para impulsar de manera responsable y legítima la acción de presión.

Este proceso de participación social, resulta cada vez más esperable en el marco de la acción gubernamental, por lo que la integración de actores y los procesos de co-creación, son cada vez más comunes.

En otro orden de ideas, y de acuerdo con el informe de la FAO (2008, p.10), los grupos sociales contribuyen al desarrollo de las comunidades, en tanto su objetivo de encuentro sea resolver los problemas que les afectan, y procuren la identificación de soluciones.

Asimismo, la FAO (2008, p.10) reconoce diversas ventajas en la conformación de grupos comunitarios dentro de las cuales destacan: optimización en el uso de recursos colectivos para lograr los objetivos propuestos, desarrollo de mayores capacidades para conocer, negociar, demandar y gestionar acciones con o hacia los Gobiernos locales o centrales, y adicionalmente, el diálogo colectivo contribuye al desarrollo de procesos más reflexivos e inclusivos.

Tomando como referencia lo anterior, puede concluirse que los procesos organizativos responden a un interés común que motiva a los miembros a integrarse, a partir de que comprenden que las acciones colectivas tendrán mayor impacto y posibilidades de éxito, así como también, conllevan un potenciamiento de los recursos requeridos para la consecución de las metas previstas.

Por otra parte, los esfuerzos de estos grupos colectivos podrán ser visibilizados a partir del impacto o cambio logrado con sus aportes, los cuales deben ser evidentes no solo para los miembros del grupo, sino para toda la colectividad. En este sentido, hay varios factores que incidirán en la consecución de los objetivos planteados: la situación que se está viviendo, el trabajo de otros compañeros, la trayectoria de la organización y los tipos de acción que se ejecuten (FAO, 2008, p.17).

En el caso de los proyectos impulsados por la FAO (2008, p.18), el impacto se mide por: el avance o retroceso de la organización, la proyección del objetivo a cumplir y por las soluciones encontradas a los problemas identificados.

En el caso de las agrupaciones que persiguen fines o cambios sociales o políticos de mayor envergadura, es posible que éstos no se vean reflejados en el corto o mediano plazo, por lo que deben definirse metas intermedias que permitan identificar el nivel de avance según indicadores previamente definidos.

## **2.6. Políticas de Gobierno abierto en Costa Rica**

El modelo de Gobierno abierto en Costa Rica estuvo precedido por la implementación de acciones desde la perspectiva del Gobierno digital, y algunas prácticas vinculadas al fortalecimiento democrático, como es el caso de los diálogos participativos y multisectoriales, en el marco de los cuales se realizan análisis de temas de interés nacional, para definir lineamientos generales que permitan orientar la toma de decisiones.

La gestión de Gobierno digital permitió en gran medida avanzar con el uso de las tecnologías de la información, proceso que fue también acompañado con iniciativas de simplificación de trámites, a partir de las cuales se procuró el establecimiento de procedimientos más ágiles, claros y expeditos, para garantizar no solo condiciones de mayor facilidad para el usuario, sino también, de reducir algunas discrecionalidades por parte de las personas funcionarias en la prestación de los servicios.

Por su parte, y según expone Guillén (2020, p. 153), el proceso de adopción del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica inició formalmente con “la adhesión del país a la OGP en enero de 2012”.

A partir de ese momento, dio inicio el proceso de implementación y fortalecimiento de la gestión de Gobierno abierto en el país, para lo cual se partió de algunas bases normativas, dentro de las cuales destacan las siguientes (Guillén, 2020, pp.184-185):

- i. Reforma al artículo 11 de la constitución política, donde se establece la obligatoriedad de la Administración Pública por evaluar sus resultados y rendir cuentas.
- ii. El artículo 27 de la constitución garantiza el derecho ciudadano de solicitar información a cualquier entidad o funcionario, incluyendo la obligatoriedad de la pronta respuesta.
- iii. Establecimiento, en la Ley General de Administración Pública, de la condición de que toda información relativa a la Hacienda Pública es de interés público, con algunas salvedades específicas, que califican como información confidencial o de interés personal únicamente.

Estos, entre otros esfuerzos, han ido generando condiciones propicias para el establecimiento de un marco regulatorio orientado a impulsar la transparencia y el acceso a información, prioritariamente. Como parte de estas iniciativas figura la promulgación de los siguientes decretos:

- i. Decreto 38276 -RE-MIDEPLAN-MICITT del 18 de marzo de 2014: Este decreto declara el interés gubernamental de fomentar el Gobierno abierto en las instituciones públicas y establece la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno abierto.
- ii. Decreto 38994-MP-PLAN-MICITT del 29 de abril del 2015: este decreto deroga al anteriormente citado (decreto 38276), y establece el fomento del Gobierno abierto en la Administración Pública y la creación de una Comisión Nacional para un Gobierno abierto.
- iii. Decreto 39372 – MP – MC del 7 de diciembre de 2015: Declaratoria de interés público para la Estrategia Nacional de Gobierno abierto.

- iv. Decreto 40199-MP del 26 de abril de 2017: Este decreto establece la forma mediante la cual los datos de carácter público se ponen a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución.
- v. Decreto 40200 – MP – MEIC – MC del 26 de abril del 2017: Este decreto establece los principios de transparencia y acceso a datos públicos.

A partir de los decretos mencionados, se establecieron las bases jurídicas que fundamentan la gestión de Gobierno abierto en Costa Rica, dando un especial énfasis durante su primera parte de implementación al acceso a información y la rendición de cuentas.

De manera adicional a las bases normativas descritas, se desarrollaron políticas específicas y procedimientos para llevar a cabo el proceso de apertura de datos, de rendición de cuentas y de participación ciudadana, según se detalla de seguido.

### **2.6.1. Política de datos abiertos**

Como una iniciativa de los ministerios de la Presidencia y Comunicación, con el apoyo de los Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Ministerio de Planificación Nacional, Agencias de Protección de Datos del Ministerio de Justicia y Paz, Archivo Nacional, el INEC y algunas organizaciones de la sociedad civil, como Abriendo Datos, se estableció la política de datos abiertos (OGP, 2017b) tomando como punto de partida:

El establecimiento de las bases técnicas y normativas que afectan la apertura de datos, la frecuencia de publicación, neutralidad tecnológica, interoperabilidad de los datos y estrategias de comunicación con los distintos actores sociales, para establecer los formatos y contenidos específicos que aseguran el acceso a la información brindada al usuario y la comprensión de esta.

En atención a este objetivo se trabajó de manera colaborativa en la creación de la metodología y métodos para el diseño de la política de apertura de datos, para posteriormente canalizar su aprobación y publicación respectiva.

En esencia, la política establece el acceso a la información pública como derecho fundamental de la ciudadanía, especificando el valor de los datos abiertos para fortalecer

la gestión de transparencia y rendición de cuentas, así como también, para garantizar que la ciudadanía cuente con insumos para la creación de conocimiento. Adicionalmente, y como parte del proceso de apertura, fueron establecidos los siguientes lineamientos (Guía de datos abiertos, 2020, p.6):

- i. Todos los datos públicos serán dispuestos en formatos abiertos estructurados, con la capacidad de ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.
- ii. Los datos se pondrán a disposición del usuario de forma oportuna, completa, precisa y exhaustiva.
- iii. Los datos deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición de forma gratuita y sin barreras.
- iv. Los datos deben estar disponibles en su fuente primaria, con el más alto grado posible de desagregación, o hacer referencia a la base principal cuando se dispongan de forma agregada. Deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y de tiempo.
- v. Los datos abiertos deberán fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la gobernanza, entendida esta última como la gestión institucional y su relación con los actores sociales.
- vi. La disponibilidad de datos abiertos debe estimular la creatividad y la innovación, generando procesos y espacios para identificar desafíos sociales y económicos, así como el monitoreo de programas de desarrollo sostenible con participación de todos los sectores involucrados.
- vii. La recolección, publicación y uso de datos de gobierno deberá respetar la normativa y los principios generales en materia de derechos humanos expresados en tratados internacionales y en la Constitución Política.

Como parte de la política, se consignó como propósito incentivar una mayor eficiencia en la gestión pública, prevenir y combatir la corrupción, aumentar la confianza en la institucionalidad y contribuir a la mejora de ciudades sostenibles (MIDEPLAN, 2020).

En el marco del trabajo histórico realizado en Costa Rica, es importante anotar que ya desde el año 2004 se contaba con una Red Institucional de Transparencia, creada por la Defensoría de los Habitantes, en cumplimiento del derecho ciudadano de tener acceso a información, y hasta la fecha, continua estando conformada por todas las instituciones del sector público costarricense, sin excepción” (Contraloría General de la República, 2021) .

Los esfuerzos por mantener los datos disponibles y accesibles para la ciudadanía han sido valiosos, aunque en muchos de los casos, se ha podido constatar que surgen problemas con la continuidad y la vigencia de los enlaces, lo que dificulta el cumplimiento de las normas vigentes en esta materia.

Es oportuno indicar adicionalmente que la gestión de transparencia tiene un vínculo directo con las políticas de rendición de cuentas, dado que en gran medida, ambos ejes están ligados entre sí, según se detalla de seguido.

### **2.6.2. Política de rendición de cuentas**

La rendición de cuentas, tal y como se ha indicado anteriormente, es un proceso encadenado en gran medida, a las políticas de transparencia y acceso a la información.

Arroyo (2018, p.168) indica que la rendición de cuentas establece la capacidad de los funcionarios públicos para asegurar la rendición de cuentas sobre sus conductas y decisiones, siendo que podrían ser sancionados eventualmente, en caso de detectarse incumplimientos o comportamientos inadecuados.

Rendir cuentas tiene implicaciones de acceso a información, para efectos de que la ciudadanía pueda corroborar información, cruzar y relacionar datos entre sí, lo que permite incrementar el nivel de confianza y credibilidad en la gestión gubernamental.

De igual manera, es determinante que se seleccionen los canales de comunicación adecuados para transmitir la información, y garantizar la comprensión de los datos que se suministren, utilizando un lenguaje accesible y permitiendo mecanismos de interacción directa para las personas usuarias.

No obstante, y pese a que este es uno de los ejes prioritarios del Gobierno abierto en el caso de Costa Rica, aún no se han definido políticas específicas, aunque si se ha ajustado

la normativa vigente para adoptar algunos de los elementos de la Convención Interamericana contra la Corrupción (Guillén, 2020, p. 193). Adicionalmente, fue emitida en el año 2004 una “Ley Contra la Corrupción y el Enriquecimiento Ilícito en la Función Pública, la cual incorporó varios artículos relacionados con el acceso a información, en lo que se categoriza como una transparencia activa”.

Asimismo, este eje quedó incluido en el Decreto RE-MIDEPLAN-MICITT 38276 del año 2014 (Fomento del Gobierno abierto en las instituciones públicas y creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno abierto), el cual establece entre otras cosas:

- i. Artículo III: que la transparencia gubernamental es el resultado de las buenas prácticas de acceso a información pública, rendición de cuentas y participación ciudadana.
- ii. Artículo V: que la rendición de cuentas debe practicarse durante todas las etapas de formulación y ejecución de políticas públicas, para que logre impactar a la sociedad civil.
- iii. Artículo VII: que dentro de los retos que impone la sociedad de la información y el conocimiento está darle un marco integral a las nuevas tecnologías de información y comunicación con instrumentos y herramientas innovadoras que permitan que la transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y trabajo colaborativo se logren alcanzar y desarrollar oportuna y eficientemente.

De esta forma, quedaron estipulados los lineamientos generales que permiten impulsar la rendición de cuentas como mecanismo de prevención y desestimulo de las prácticas de corrupción, siendo que este decreto a su vez, cuenta con la declaratoria de interés público en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto en el país.

### **2.6.3. Política de participación ciudadana**

El eje de participación ciudadana, si bien es cierto tiene una relación dialógica implícita entre el Gobierno y la ciudadanía, también requiere el establecimiento de un vínculo informativo para garantizar el acceso a la información, y por ende, a la capacidad del pueblo para dar seguimiento a la rendición de cuentas del Gobierno, lo que habilita la posibilidad de que el ciudadano común se involucre en el escrutinio de la gestión pública,

y pueda ser partícipe de asumir posturas críticas y/o dinámicas participativas para contribuir como elemento catalizador en la toma de decisiones.

En relación con lo anterior, se puede inferir que la participación ciudadana se convierte en una piedra angular del eje de Gobierno abierto, dado que al final de cuentas es lo que da el sentido al modelo.

No obstante, pese a que el país ha logrado avanzar con modificaciones constitucionales, así como con la emisión de normas y decretos orientados a facilitar e impulsar el acceso a información y la transparencia gubernamental, el proceso de participación ciudadana tiene elementos más complejos y retadores para la administración pública.

En este sentido, si bien es cierto la reforma al artículo 9 de la constitución, como ya se ha indicado anteriormente, establece que el Gobierno de la República es “popular, representativo, participativo, alternativo y responsable”, algunas otras normas ya impulsaban la participación, como es el caso de las siguientes, según detallan Guillén (2020, p.203) y Hernández (2020, p.39):

- 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.
- ii. Ley 4240 de Planificación Urbana (1968 y su reforma en 1996), artículos 59 y 60, norma la participación de vecinos interesados en la preparación y aplicación del Plan Regulador del Cantón.
- iii. Ley 8220 (Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (4 de marzo del 2022): Establece la obligación de todo funcionario público de proveerle información a los administrados sobre los trámites y requisitos de las respectivas unidades administrativas.
- iv. Ley 8292 General de Control Interno (31 de julio de 202). Establece la obligatoriedad de las instituciones de contar con sistemas de información y gestión documental.

- v. Ley 7593 de la ARESEP (y su reforma en el 2008 por la Ley 8660), regula las audiencias públicas y consultas ciudadanas en materia de tarifas y condiciones en la prestación de servicios regulados.
- vi. 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 puedan afectar.

Adicionalmente, el país adoptó los lineamientos del OGP y de la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana”, así como también, ha tenido como referencia los manuales y guías establecidos por la OCDE para este fin (Sojo, entrevista personal del 17 de julio del 2019).

Precisamente, y de acuerdo con los lineamientos de la OCDE, deben respetarse los siguientes principios para garantizar una participación ciudadana activa (Gramberger, 2006, pp.94-95):

- i. **Compromiso:** Es necesario que exista en todos los niveles impulso y determinación sin fallas a favor de la información, la consulta y la participación activa del público en la toma de decisiones, tanto de parte de los operadores políticos como de los funcionarios de alto nivel y de los servidores públicos. Debe sensibilizarse al sector político sobre la promoción de estos procesos, promover el intercambio de información en las altas jerarquías y proporcionar apoyo selectivo a los servicios públicos.
- ii. **Derechos:** La ciudadanía tiene derecho a acceder información, a comunicar sus respuestas, a ser consultados y a participar activamente en la toma de decisiones sobre políticas públicas. Debe establecerse de igual manera la obligación de la administración de responder a la ciudadanía cuando deseen ejercer sus derechos. Deben trabajarse estrategias de sensibilización e información de manera permanente.

- iii. **Claridad:** Deben ser definidos con claridad los límites en materia de información, consulta y participación activa del público durante la toma de decisiones sobre políticas públicas. Deben evitarse falsas expectativas y procurar el suministro de información completa.
- iv. **Calendario:** Deben calendarizarse adecuadamente los tiempos, para que la ciudadanía tenga oportunidad de participar oportunamente en la elaboración de las políticas públicas. Deben trabajarse los tiempos y procesos, garantizando la viabilidad de los aportes y propuestas.
- v. **Objetividad:** La información disponible para la ciudadanía, en el marco de la elaboración de una política pública, debe ser objetiva, completa y accesible.
- vi. **Recursos:** Deben disponerse los recursos humanos, técnicos y económicos necesarios para garantizar decisiones eficaces, partiendo de procesos de priorización.
- vii. **Coordinación:** Debe haber una adecuada coordinación entre los diversos Poderes de la República, para coordinar de manera oportuna y adecuada las respuestas a las consultas y propuestas de la ciudadanía. Incentivar la creación de redes y la innovación.
- viii. **Obligación de rendir cuentas:** La administración pública deberá rendir cuentas a la ciudadanía sobre el uso de la información proporcionada.
- ix. **Evaluación:** Las instituciones públicas deberán disponer de instrumentos, información y medios para evaluar sus resultados en materia de información, consulta y participación ciudadana activa, con el fin de adaptarse a las nuevas exigencias y cambios del entorno en el que se elaboran las políticas.
- x. **Ciudadanía activa:** Las instituciones se fortalecen con la participación activa de la ciudadanía, por lo que deben facilitar y articular los procesos de acceso a información y recolección de aportes.

De acuerdo con el equipo de Gobierno abierto (Zúñiga, entrevista personal del 26 de mayo de 2021), la reciente adhesión del país a la OCDE contribuirá con la suscripción de estos lineamientos internacionales, lo que permitirá el fortalecimiento de este modelo. Asimismo, Zúñiga (entrevista personal del 26 de mayo de 2021) enfatizó en que de hecho ya se habían venido desarrollando coordinaciones con este organismo (OCDE), para

identificar posibilidades de mejora en el proceso de implementación de Gobierno abierto, producto de lo cual se han venido tomando decisiones como el traslado de esta responsabilidad al Ministerio de Comunicación, previendo un mayor acceso al desarrollo de estrategias de sensibilización y de información; así como también, se ha acatado la recomendación de trabajar de manera cercana con organizaciones de la sociedad civil previamente constituidas -aún y cuando el motivo de su creación respondiera a otros fines (perspectiva de género, ambiente, etc.)-, con el fin de agilizar resultados en la toma de decisiones vinculadas a los procesos de consulta ciudadana.

Por otra parte, y si bien es cierto el país ha venido avanzando en cada uno de estos temas, no lo ha logrado con la misma celeridad en todas las áreas.

La disponibilidad de recursos es una limitación importante, así como también, algunas barreras administrativas y culturales en las instituciones públicas, para efectos de lograr el cumplimiento de los compromisos adquiridos bajo estándares de efectividad y oportunidad, dado que no se han logrado implementar los procedimientos, mecanismos y canales requeridos para lograr la fluidez esperada con los aportes de la ciudadanía, en términos de recomendaciones, solicitudes y reclamaciones, tendientes a la expectativa de contar con servicios estatales más eficientes y oportunos, así como también, para incentivar el desarrollo y creación de políticas públicas.

Algunos de los esfuerzos que se han logrado identificar en materia de participación han sido las actividades convocadas por el Ministerio de Comunicación para la construcción colectiva de los planes de acción, así como para analizar temas o problemáticas específicas.

Otros esfuerzos que ha venido realizando el Gobierno por incentivar el trabajo colectivo con los diversos sectores, ha sido el impulso de los diálogos participativos, los cuales han venido procurando la vinculación de cámaras, y algunas agrupaciones pre-establecidas como la organización Consumidores de Costa Rica (CONCORI) y la academia.

En el marco de este esfuerzo han tenido lugar iniciativas como las “mesas de diálogo” y las “mesas de diálogos intersectoriales” con el objetivo de abordar temas de interés

común, que requieren el análisis y participación de los diversos sectores del país (Presidencia de la República, 2021).

Los encuentros multisectoriales fueron generados en la administración de Carlos Alvarado como un mecanismo para incorporar a los representantes de sectores vinculados con “cinco temáticas esenciales: agropecuaria, ruralidad, pesca, transporte de carga y asuntos laborales” (Presidencia de la República, 2021).

Según se detalla en el sitio WEB de Presidencia, tanto la metodología como la agenda de trabajo de estos esfuerzos multisectoriales fueron construidos colectivamente.

El gobierno ha designado como representantes en estas mesas de diálogo a los jefes de instituciones como el Ministerio de la Presidencia y Ministerio de Trabajo, así como también se cuenta con la participación de integrantes de la Iglesia Católica y la Defensoría de los Habitantes.

Este tipo de iniciativas se han desarrollado con el objetivo de crear y legitimar procesos de diálogo, aunque no ha habido evidencia accesible en relación con informes de evaluación y seguimiento.

#### **2.6.4. Lineamientos para la elaboración de políticas públicas**

El Ministerio de Planificación y Políticas Económica (MIDEPLAN) cuenta con lineamientos establecidos para la creación y construcción de políticas pública, los cuales fueron elaborados con el fin de “orientar los procesos de planificación estratégica de mediano y largo plazo” (MIDEPLAN, 2019, párr.1).

En el marco de esta guía (MIDEPLAN, 2016, pp.6-8) se establecen los siguientes aspectos medulares para la definición de políticas públicas:

- i. Delimitación del problema
- ii. Diagnóstico de la situación

- iii. Implementación de procesos de diálogo, participación y concertación
- iv. Formulación de alternativas
- v. Identificar los compromisos y responsabilidades de los entes coordinadores y ejecutores, así como el rol de las instituciones participantes
- vi. Identificar el modelo de gestión a seguir; así como las metas y acciones a desarrollar
- vii. Implementación de la política
- viii. Evaluación de los resultados y el impacto causado

Asimismo, se detallan en la guía (MIDEPLAN, 2016, p.9), los principales elementos que deben contemplarse para el establecimiento de una política pública, dentro de los cuales figuran los siguientes:

- i. La inclusión del tema en la agenda política
- ii. El reconocimiento del marco legal nacional e internacional
- iii. El estado de situación o el resumen diagnóstico del problema
- iv. La participación y los grupos de población objetivo (visualización de actores, gobernanza y participación)
- v. La evaluación y seguimiento
- vi. La operativización por medio de un plan de acción o estrategia

En el documento se establece de igual manera la salvedad de que no todas las “políticas públicas” se ajustarán a los lineamientos indicados, por lo que hace la especificidad de que se trata únicamente de una guía para facilitar el proceso.

Asimismo, este manual (MIDEPLAN, 2016, p.6) hace referencia a la importancia que reviste, para la generación de políticas públicas, contemplar “los procesos de participación, la flexibilidad para orientar y concertar las prioridades, la innovación para realizar las transformaciones pertinentes”, así como la visibilización de la transformación social deseada a partir de su implementación.

### **2.6.5. Análisis comparativo entre las directrices internacionales sobre Gobierno abierto y las políticas locales de implementación de este modelo**

A partir de los aspectos anteriormente expuestos, se ha procedido a realizar el siguiente análisis comparativo entre las diversas políticas y lineamientos establecidos por los organismos internacionales vinculados a la gestión de Gobierno abierto; y las pautas establecidas a nivel nacional en cada uno de los ejes de acción, según se detalla de seguido.

**Tabla 6**  
**Comparación de políticas y pautas internacionales con las políticas y pautas desarrolladas en Costa Rica**  
**(Período 2011-2020)**

<b>Transparencia y rendición de cuentas</b>					
<b>Open Government Partnership</b>	<b>OCDE</b>	<b>CEPAL</b>	<b>UNESCO</b>	<b>FAO</b>	<b>Costa Rica</b>
<p>Se promueve el acceso a datos como un mecanismo de control de la administración pública.</p> <p>Se considera que la innovación, la transparencia y la rendición de cuentas incentivan la eficiencia.</p> <p>Se hace énfasis en la importancia de poner a disposición de la ciudadanía datos abiertos.</p> <p>Fuente: Open Government Partnership, 2021</p>	<p>Establece lineamientos generales para la creación de políticas públicas, de manera transparente y colaborativa.</p> <p>Establece indicadores de gestión y evaluación en materia de Gobierno abierto.</p> <p>Promueve que la gestión de Gobierno abierto sea liderada desde el “Centro de Gobierno” (CdG), para lo cual sugiere el establecimiento de una unidad</p>	<p>Establece la necesidad de ofrecer servicios en línea.</p> <p>Se hace hincapié en la necesidad de fomentar la transparencia en los mecanismos de contratación administrativa.</p> <p>Implica una modernización del estado.</p> <p>Propone la creación de portales de transparencia.</p> <p>Exige el establecimiento de mecanismos de</p>	<p>Sus planteamientos se centran en el eje de participación ciudadana.</p>	<p>Al igual que en el caso de la UNESCO, sus propuestas se centran en la participación ciudadana.</p>	<p>Políticas de transparencia y rendición de cuentas (Decretos 40199 y 40200):</p> <p>a) Todos los datos públicos serán dispuestos en formatos abiertos.</p> <p>b) Los datos se pondrán a disposición del usuario de manera oportuna, completa, precisa y exhaustiva.</p> <p>c) Los datos deben ser de fácil acceso y gratuitos.</p>

	<p>administrativa y operativa específica para estos efectos.</p> <p>Fuente: OCDE (2016)</p>	<p>rendición de cuentas.</p> <p>Promueve el desarrollo de plataformas de acceso a datos públicos.</p> <p>Establece normas de reutilización de información pública.</p> <p>Considera la interoperabilidad como mecanismo de coordinación interinstitucional.</p> <p>Fuente: CEPAL (2017)</p>		<p>d) Los datos abiertos deben fortalecer la confianza en las instituciones públicas.</p> <p>e) La disponibilidad de los datos debe estimular la creatividad y la innovación.</p> <p>f) Deberán ser respetados en esta materia, los principios generales de derechos humanos expresados en tratados internacionales y en la Constitución Política.</p> <p>Por su parte, se ha planteado como uno de los objetivos de la red de transparencia, promover la eficiencia en la gestión pública y</p>
--	---------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

					<p>combatir la corrupción.</p> <p>En materia de Rendición de cuentas se ha estipulado que (Decretos 40199 y 40200):</p> <p>a) La transparencia es el resultado de buenas prácticas de acceso a información, rendición de cuentas y participación ciudadana.</p> <p>b) La rendición de cuentas debe practicarse durante todas las etapas de formulación y ejercicio de políticas.</p> <p>c) Debe incorporarse la tecnología para incentivar el desarrollo y</p>
--	--	--	--	--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

					optimización en la rendición de cuentas.
<b>Participación ciudadana</b>					
<b>Open Government Partnership</b>	<b>OCDE</b>	<b>CEPAL</b>	<b>UNESCO</b>	<b>FAO</b>	<b>Costa Rica</b>
Se considera que la ciudadanía debe contribuir a Gobernar y a mejorar los servicios públicos.	Se visualiza la participación ciudadana como un contrapeso en la toma de decisiones.	Plantea como requerimiento, el contar con una estrategia de	Se considera que la participación ciudadana es un fenómeno socio-político y que aún	La FAO plantea que existen diversos niveles y grados de conciencia y	Se ha definido la importancia de la participación ciudadana en temas

<p>Se espera que el aporte colectivo sea de gran valor para fortalecer la creación de políticas públicas.</p> <p>Se establecen estándares de participación para lograr mecanismos efectivos de co-creación.</p> <p>Fuente: Open Government Partnership, 2021</p>	<p>La participación se concibe como un mecanismo de fortalecimiento democrático, bajo una perspectiva inclusiva.</p> <p>Establece algunas metodologías participativas, tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Hackatones</li> <li>- Presupuestos participativos</li> <li>- Parlamento abierto</li> <li>- Entre otros.</li> </ul> <p>Sugiere el reconocimiento de actores estratégicos para impulsar la gobernanza.</p> <p>Creó un manual de consulta y participación.</p> <p>Dentro de los principales elementos incluidos</p>	<p>sensibilización y de comunicación.</p> <p>Se plantea el término de co-innovación (gobierno-ciudadanía).</p> <p>Se propone la creación de plataformas de consulta ciudadana y un rol activo de esta en el diseño de políticas públicas.</p> <p>Se proponen mecanismos de escucha activa y canales de doble vía.</p> <p>Promoción de espacios para iniciativas ciudadanas.</p> <p>Se proponen servicios digitales y alternativas para realizar peticiones en línea.</p>	<p>es un concepto en evolución.</p> <p>También se plantea que el Gobierno abierto establece una nueva forma de co-administración (Gobierno-ciudadanía).</p> <p>Reconocimiento de los contrarios (grupos de presión) y del conflicto, en el marco de las relaciones de Gobernanza.</p> <p>Se considera que la participación debe ser efectiva y que debe haber deliberación y redistribución de los resultados.</p> <p>Propone la intervención de la ciudadanía en lo público, a través</p>	<p>conocimiento, así como de disposición y compromiso, desde la perspectiva de la participación ciudadana.</p> <p>Por su parte, la FAO plantea que en el marco del diálogo entre el Gobierno y la ciudadanía, es necesario tener en consideración:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Las destrezas técnicas.</li> <li>b) Las destrezas políticas.</li> <li>c) El arraigo social de los grupos (interés legítimo en los temas que se discuten).</li> </ul>	<p>ambientales (Ley 7554).</p> <p>Se ha contemplado la participación ciudadana en el plan regulador de las municipalidades (Ley 4240).</p> <p>Se contemplan la participación ciudadana en las audiencias de la ARESEP (Ley 7593).</p> <p>Se ha contemplado la consulta a pueblos indígenas en materia de asuntos públicos (Ley 7316 – Convenio 169 OIT).</p>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

	<p>en el manual destacan:</p> <p>a) Derecho de la ciudadanía a la información.</p> <p>b) Debe haber claridad en los límites en materia de información y participación.</p> <p>c) Debe haber un calendario que permita ajustar tiempos y dar acceso real a la ciudadanía a los procesos de consulta pública.</p> <p>d) La información disponible debe ser objetiva.</p> <p>e) El Estado debe disponer de los recursos necesarios para apoyar debidamente este proceso.</p> <p>f) Debe haber una adecuada coordinación</p>	<p>Se promueve el trabajo colaborativo, así como iniciativas de co-diseño y co-creación y co-producción.</p> <p>Innovación abierta e inteligencia colectiva aplicada a la gestión pública.</p> <p>Asociaciones público-privadas y público-sociales.</p> <p>Fuente: CEPAL (2017)</p>	<p>de los espacios de co-creación.</p> <p>Propone la autonomía como una forma de auto-organización social y de autolimitación. Esto por cuanto considera que la ciudadanía no busca el poder político.</p> <p>Fuentes: Batista (2003), Jaimes (2007) y UNESCO (2008).</p>	<p>Fuente: FAO (2008) y Canto (2008).</p>	
--	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------	--

	<p>entre los poderes.</p> <p>g) Obligatoriedad de rendir cuentas.</p> <p>h) Deben realizarse evaluaciones periódicas, de las acciones y los resultados.</p> <p>i) Debe promoverse una ciudadanía activa: facilitar y articular la generación de aportes.</p> <p>Fuente: OCDE (2016)</p>				
--	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--	--	--	--

A partir de lo expuesto en la tabla 6, se puede evidenciar que en el caso de Costa Rica se han realizado importantes progresos en materia normativa, dado que a través de los decretos 40199 y 40200 se han establecido las bases necesarias para el desarrollo del Gobierno abierto.

Asimismo, se han establecido lineamientos en concordancia con las pautas y políticas internacionales establecidas por organismos internacionales como el *Open Government Partnership*, la OCDE, la CEPAL, la UNESCO y la FAO, los cuales han dedicado relevantes esfuerzos al desarrollo y promoción de este modelo.

Esto por cuanto se han establecido con claridad las línea de acción para cada uno de los ejes (transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana), reconociendo de manera explícita los elementos medulares relativos a los derechos ciudadanos, los mecanismos y formatos de acceso a la información, así como también, a la generación de espacios participativos en el marco de dinámicas de consulta pública, participación y co-creación.

No obstante, y según se analizará en los capítulos siguientes, el proceso de implementación presenta importantes retos por superar, en cada uno de los ejes de Gobierno abierto.

## **CAPÍTULO III**

# **POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS DE COMUNICACIÓN PARA LA GESTIÓN DE GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA**

En el presente capítulo se detallan los resultados obtenidos a partir de los diversos instrumentos de investigación aplicados, en relación con las políticas y estrategias de comunicación utilizadas por los gestores de Gobierno de Costa Rica durante el período 2014-2019, para la implementación de este modelo.

A manera de antecedente, se ha considerado oportuno iniciar con una descripción del contexto político en el marco del cual se ha desarrollado este proceso (implementación del modelo de Gobierno abierto).

### **3.1. Contexto político en el marco de la adopción del modelo de Gobierno abierto**

Durante la última década se ha podido visibilizar una tendencia mundial en materia de gestión pública, orientada al fortalecimiento de las democracias a partir de la generación de espacios participativos, así como de la implementación de esfuerzos de información y transparencia, cuyo propósito esencial ha sido la recuperación de la confianza de la ciudadana en la institucionalidad.

Contar con contrapesos en las decisiones políticas, según afirman Reyes y Ortiz (2017, p.14), contribuye al desarrollo de un buen Gobierno, comprendiendo la relevancia que adquiere la gobernanza como mecanismo catalizador.

Las iniciativas de Gobierno abierto, si bien responden a elementos comunes, “deben ser construidas a la medida de cada país” (OCDE, 2016, p.2), y a su vez, deberán contemplar un visión participativa e inclusiva, lo que a su vez implica que los planes de acción deben ser construidos de manera colaborativa.

El principal desafío en relación con lo expuesto, sigue siendo alcanzar la efectividad en la participación ciudadana, dado que de acuerdo con la OCDE (2016, p.11), “existe cierto escepticismo por parte de los gobiernos sobre el interés y la capacidad de los ciudadanos y de la sociedad civil para participar en el desarrollo de políticas públicas”.

No obstante lo anterior, y de acuerdo con lo que plantean Reyes y Ortíz (2017, p.12), la rigidez e inflexibilidad del modelo burocrático había venido generando presión sobre las “élites sociales -políticas y privadas-... para el reordenamiento de los valores administrativos”, lo que dio paso al impulso de la Nueva Gestión Pública, y más recientemente, el modelo Gobierno abierto como nueva forma de gestión basada en los pilares de rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

En otro orden de ideas, es oportuno indicar que en el contexto de la transparencia, los medios de comunicación se han consolidado como un actor esencial, por cuanto contribuyen a través de la agenda mediática, a evidenciar y denunciar aquellas situaciones irregulares o restrictivas que se susciten en la administración pública, incentivando al desarrollo de investigaciones y la toma de acciones correctivas; así como también, en procura de que se establezcan las responsabilidades correspondientes, logrando así una incidencia directa en la agenda política, según consigna la teoría del *agenda setting* (Aruguete, 2016, p.37).

En este sentido, la UNESCO (2014, párr.5) manifiesta que “todos los aspectos de un buen gobierno se ven facilitados por la existencia de medios de comunicación sólidos e independientes en una sociedad”. Lo anterior, por cuanto la prensa “adquiere la posibilidad de supervisar, investigar y criticar las políticas y acciones de la administración pública” (UNESCO, 2014, párr.5).

En el marco de este contexto, y de la relevancia que ha venido adquirido la gobernanza como mecanismo de articulación y búsqueda de consensos con los diversos sectores, Costa

Rica ha venido realizando esfuerzos específicos por avanzar en esta forma de gestión desde el año 2011, bajo la administración de la Presidenta Laura Chinchilla, con la afiliación del país al *Open Government Partnership*, compromiso que se termina de materializar en la práctica en el año 2014 con el lanzamiento de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto bajo el mandato del Presidente Luis Guillermo Solís.

Es oportuno indicar que estas acciones se toman en una coyuntura marcada por la especial atención que organismos como la OCDE, la UNESCO, la CEPAL y la FAO, entre otras, han dado a las nuevas tendencias de gestión pública, siendo que desde sus diversas perspectivas han marcado la pauta de un consenso internacional con respecto a la importancia de velar por modelos de gestión participativos y transparentes, producto de lo cual, se ha venido propiciando la adopción del modelo de Gobierno abierto en los países democráticos.

### **3.2. Políticas de comunicación vinculadas a la gestión de Gobierno abierto**

Tal y como se indicó en el capítulo anterior, no ha habido una elaboración detallada a nivel internacional en términos de políticas y lineamientos tendientes a orientar la pauta en materia de comunicación, en el marco de implementación del modelo de Gobierno abierto, sino que esto debe gestionarse de manera local en cada país, tomando en consideración las implicaciones culturales, políticas, sociales y coyunturales que se tendrán en cada caso.

No obstante, la normativa que fue emitida en Costa Rica en relación con esta materia, permite hacer algunas inferencias sobre pautas generales a considerar, tal y como se detalla en la tabla 7:

**TABLA 7**  
**Normas y políticas de comunicación para la implementación del modelo de**  
**Gobierno abierto en Costa Rica**

Instrumento	Lineamiento
<b>Normas</b>	
Constitución Política Artículo 11	Obligatoriedad de la Administración pública de rendir cuentas.
Constitución Política Artículo 27	Garantiza el derecho ciudadano de solicitar información a cualquier entidad o funcionario público.
Decreto 38276 -RE-MIDEPLAN-MICITT del 18 de marzo de 2014	Declara el interés gubernamental en fomentar el Gobierno abierto y establece la creación de la Comisión Intersectorial de Gobierno abierto.
Decreto 38994-MP-PLAN-MICITT del 29 de abril del 2015	Establece el fomento del Gobierno abierto en la Administración Pública y la creación de la Comisión Nacional para un Gobierno abierto.
Decreto 39372 – MP – MC del 7 de diciembre de 2015	Establece la declaratoria de interés público para la Estrategia Nacional de Gobierno abierto.
Decreto 40199-MP del 26 de abril de 2017	Define la forma en que los datos de carácter público deben ser expuestos a la población: en formatos abiertos y gratuitos.
Decreto 40200 – MP – MEIC – MC del 26 de abril del 2017	Establece los principios de transparencia y datos abiertos.
Ley 8220 (Ley de Protección al Ciudadano del Exceso de Requisitos y Trámites Administrativos (4 de marzo del 2022))	Establece la obligación de todo funcionario público de proveerle información a los administrados sobre los trámites y requisitos de las respectivas unidades administrativas.

Ley 8292 General de Control Interno (31 de julio de 202).	Establece la obligatoriedad de las instituciones de contar con sistemas de información y gestión documental.
<b>Políticas</b>	
<p>Guía de datos abiertos</p> <p>Fuente: MIDEPLAN, 2020, p.6.</p>	<p>Define los formatos en que deben estar disponibles los datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Todos los datos públicos serán dispuestos en formatos abiertos estructurados, con la capacidad de ser procesados e interpretados por equipos electrónicos de manera automática.</li> <li>• Los datos se pondrán a disposición del usuario de forma oportuna, completa, precisa y exhaustiva.</li> <li>• Los datos deben ser fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición de forma gratuita y sin barreras.</li> <li>• Los datos deben estar disponibles en su fuente primaria, con el más alto grado posible de desagregación, o hacer referencia a la base principal cuando se dispongan de forma agregada. Deben ser fáciles de comparar dentro y entre sectores, a través de localizaciones geográficas y de tiempo.</li> <li>• Los datos abiertos deberán fortalecer la confianza en las instituciones públicas y la gobernanza, entendida esta última como la gestión institucional y su relación con los actores sociales.</li> <li>• La disponibilidad de datos abiertos debe estimular la creatividad y la innovación, generando procesos y espacios para identificar desafíos sociales y económicos, así como el monitoreo de programas de desarrollo sostenible con participación de todos los sectores involucrados.</li> <li>• La recolección, publicación y uso de datos de gobierno deberá respetar la normativa y los principios generales en materia de derechos humanos expresados en tratados internacionales y en la Constitución Política.</li> </ul>

Fuente: Sistema Costarricense de información jurídica, 2021.

Según se puede extraer de la tabla 7 en el país se han generado más decretos y leyes que políticas que puedan servir de guía y orientación para adoptar el modelo de Gobierno abierto.

En este primer orden de ideas, se cumple con lo estipulado por la OCDE (2001, p.5), dado que hace hincapié en la necesidad de construir un marco normativo para guiar el proceso de implementación.

No obstante, también hay lineamientos establecidos por la OCDE (Gramberger, 2006, p.95), la CEPAL (2017) y el OGP (2017a), en relación con el requerimiento de contar con políticas y acciones de comunicación y sensibilización para incentivar un diálogo con la ciudadanía, pero por ahora, en el país los esfuerzos se han concentrado esencialmente en la gestión de acceso a datos e información.

En los apartados siguientes, se profundizará con mayor medida en relación con las estrategias y actividades de comunicación implementadas, aunque tal y como ya se ha indicado, en materia de políticas no hay pautas o lineamientos estructurados a nivel local, más allá de las pautas de referencia del OGP.

### **3.3. Implementación operativa del modelo de Gobierno abierto**

La gestión de Gobierno abierto se asignó en el año 2014 al Ministerio de la Presidencia con el objetivo de que pudiera ser implementada a través del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, tomando en consideración que esta posición política, permitiría incidir de manera directa en la gestión de las demás instituciones del Poder Ejecutivo (Zúñiga, entrevista personal del 13 de agosto de 2018).

Como parte de las acciones que se llevaron a cabo, se conformó un equipo de trabajo con asignación de cargas parciales para la gestión de Gobierno abierto, dentro del Viceministerio, y se procedió con la promulgación de los Decretos 40199 (apertura de datos públicos) y 40200 (transparencia y acceso a la información pública) que han permitido consolidar la base jurídica para la Red de Transparencia, por medio de la cual se generaría el acceso a datos públicos.

Adicionalmente, y en el marco de este proceso, se estableció la figura de los “oficiales de información” (Decreto 40200, artículo 12), quienes serían las personas designadas en las respectivas instituciones para llevar a cabo las funciones de seguimiento y organización, en materia de datos públicos (Zúñiga, entrevista personal del 13 de agosto de 2018).

La figura de los “oficiales de información” fue creada con el objetivo que el proyecto trascendiera a los cambios políticos, aunque en la práctica se han enfrentado situaciones contingentes, según se derivó de los grupos focales realizados con esta población (oficiales

de información) y según se detallará más adelante, por cuanto esta función no solo ha rotado entre diversas personas, sino que ha habido directrices contradictorias a lo interno de las instituciones, por parte de los jefes de turno.

En relación con lo anterior, el decreto 40200 establece que la función de los oficiales deberá recaer sobre las personas a cargo de las Contralorías de Servicio (Decreto 40200 MP-MEIC-MC, artículo 12). No obstante, algunas de las personas consultadas con este cargo (grupo focal del 31 de enero de 2020) manifestaron que esto no era una buena práctica, ya que de haber una inconformidad de algún(a) usuario(a) sobre este tema, y plantear una reclamación a la institución, serían ellos mismos los que deberían dirimir el conflicto, siendo “jueces y partes” al mismo tiempo.

En otro orden de ideas, la ex Viceministra de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, Ana Gabriel Zúñiga, indicó que la gestión de Gobierno abierto es muy valiosa por cuanto “dinamiza y afianza la democracia, permite identificar buenas prácticas democráticas y permite recomponer las relaciones entre el Estado y la ciudadanía” (Entrevista realizada el 13 de agosto del 2018). Agrega a lo anterior que la gestión de Gobierno abierto no siempre es tangible, pero que contribuye a desarrollar la transparencia y a impulsar la paz social.

Asimismo, y según enfatizó la ex Viceministra Zúñiga (Entrevista realizada el 13 de agosto del 2018), durante la administración Solís Rivera los principales esfuerzos se desarrollaron al inicio de este proceso han girado en torno al acceso a la información, promoción de la transparencia en la gestión pública; y la lucha contra la corrupción.

Con el objetivo de contribuir a la generación de avances en los ejes mencionados, indica Zúñiga (Entrevista realizada el 13 de agosto del 2018) que se contemplaron en el Plan Nacional de Desarrollo las siguientes aspiraciones:

- i. Combatir la pobreza incentivando la reactivación económica.
- ii. Establecer el Gobierno abierto como un eje transversal.
- iii. Crear una oficina de Acceso a la Información en el Ministerio de Justicia.

- iv. Mejorar la posición de Costa Rica en el Índice de Percepción de la Corrupción.
- v. Promover un proyecto de acceso a la información.
- vi. Hacer vinculantes los pronunciamientos de la procuraduría de la ética.

Posteriormente, y en el marco de la transición del Gobierno de Carlos Alvarado, se llevó a cabo una rotación de funciones en el caso de algunos de los oficiales de información de las instituciones, y se experimentaron cambios discrecionales también en las políticas institucionales de apertura de datos, lo que implicó realizar un nuevo proceso de articulación y organización por parte del equipo a cargo de la gestión de Gobierno abierto.

Como parte de los nuevos lineamientos de la administración entrante (Gobierno de Carlos Alvarado), en el año 2018 la función de Gobierno abierto fue trasladada del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano al Ministerio de Comunicación. Lo anterior, en acato de las recomendaciones de la OCDE, orientadas a garantizar el apoyo y acompañamiento en materia de comunicación, al desarrollo de la gestión de Gobierno abierto.

Es así como a partir de entonces el Ministerio de Comunicación asume el liderazgo del programa, pero sufre un pronto revés cuando el ministro titular de esa cartera, Juan Carlos Mendoza (nombrado en mayo 2018) es sustituido a los 8 meses de gestión por la comunicadora Nancy Marín, lo que implicó un nuevo proceso de reorganización del equipo.

Durante el mandato de la señora Marín, la función coordinadora de Gobierno abierto fue encomendada a la Máster Geannina Sojo, quien a su vez ejercía el rol de jefe de su despacho. Adicionalmente contaba con el apoyo parcial de tres funcionarios más en esta gestión.

Como parte de los principales esfuerzos consignados durante los primeros dos años de Gobierno (2018-2019), según indicó Sojo (Entrevista realizada el 17 de julio del 2019), se procuró una articulación de esfuerzos con los sectores público, academia, sector privado y sociedad civil.

Asimismo, Sojo (Entrevista realizada el 17 de julio del 2019) explicó que una buena parte de los avances destacables hasta ese momento, se había enfocado en materia de datos abiertos, dado que se logró articular una red institucional para impulsar la disponibilidad de datos útiles para la población. No obstante, al realizar varias búsquedas en los enlaces suministrados, se pudo constatar que para el 2019, muchos de éstos ya no estaban activos, o bien, había sido desvinculada la información respectiva, como en el caso de la información salarial de algunas de las instituciones.

Por otra parte, Sojo destacó el hecho de que se ha venido trabajando en el desarrollo de actividades orientadas al manejo de herramientas informáticas y datos, denominadas “hackatones”, y en las cuales se ha empoderado a los participantes a apropiarse de los datos y a aprender la forma de utilizarlos de manera útil. De igual forma, señaló otros avances, los cuales serán puntualizados más adelante.

Uno de los aspectos en que sí se ha logrado mantener continuidad a lo largo de las diferentes administraciones, según las evidencias valoradas, ha sido en la elaboración de los planes de acción bianuales, los cuales se han logrado construir de manera colaborativa, y han impulsado avances específicos en la gestión de Gobierno abierto.

### **3.4. Caracterización de las estrategias de comunicación orientadas hacia la participación ciudadana**

El equipo de Gobierno abierto ha tenido que asumir el proceso de implementación, como parte de otras funciones asignadas, por lo que han tenido que optimizar el uso de los recursos disponibles (Matamoras, entrevista realizada el 6 de junio del 2018).

En razón de lo anterior, se ha considerado la gestión de comunicación como de las acciones prioritarias, pero no se ha diseñado una estrategia integral, sino que se ha procurado atender los aspectos básicos para establecer un vínculo con la ciudadanía (Matamoras, entrevista realizada el 6 de junio del 2018).

En primera instancia se planificó el establecimiento de vínculos con diversos grupos organizados en diversas regiones del país, en procura de articular un proceso de diálogo a partir de esfuerzos muy focalizados, (Matamoras, entrevista realizada el 6 de junio del 2018).

Lo anterior con el fin de cumplir la agenda prevista en los planes de acción, como parte de los compromisos adquiridos, lo que requería de una gestión rápida y oportuna por parte del equipo de Gobierno abierto, en aras de establecer mecanismos de base para los procesos de consulta pública y de co-creación.

Para estos efectos, y según detalló Matamoros (Entrevista realizada el 6 de junio del 2018), se trabajó en tres grandes áreas de acción:

- i. Desarrollo de campañas informativas a través de medios de comunicación colectiva y redes sociales (Facebook, Twitter y Telegram).
- ii. Organización y diseminación de datos a través de los diversos sitios WEB de las instituciones, y en particular a través del portal de Gobierno abierto.
- iii. Desarrollo de actividades de sensibilización e información dirigidas a la población.

En relación con las actividades dirigidas a la población, y en particular a grupos organizados con los que se ha tenido mayor cercanía como Costa Rica Íntegra, Accesa y Abriendo Datos, figuran las siguientes, según detallaron Matamoros (entrevista realizada el 6 de junio del 2018) y Sojo (entrevista realizada el 7 de julio del 2019):

- a) **Talleres de formación:** se realizaron diversos talleres para promover el abordaje de los conceptos relativos a la gestión de Gobierno abierto.
- b) **Campañas de información:** se implementaron campañas digitales, y se colocaron afiches en puntos estratégicos de las comunidades, para promover la difusión de las gestiones de Gobierno abierto.
- c) **Ferias ciudadanas:** se organizaron actividades participativas para promover espacios de información y de co-creación.
- d) **Festival de cine por la transparencia:** se exhibieron películas vinculadas al eje de Gobierno abierto, con el fin de promover discusiones y análisis sobre esta materia.

- e) **Transmisión de talleres por Facebook:** se procuró ampliar el alcance de los talleres, realizando transmisiones digitales de los talleres a través de Facebook-Live.
- f) **Mecanismos de consulta pública a través del sitio WEB de Gobierno abierto:** se han realizado consultas públicas para la emisión de decretos vinculados a la gestión de Gobierno abierto.
- g) **Talleres para la elaboración de los compromisos a suscribir en los planes de acción:** se facilitaron espacios de co-creación para la definición de los compromisos bianuales.
- h) **Campañas informativas a través de redes sociales (Facebook, Twitter y Telegram):** Se ha difundido información, de manera permanente, a través de las redes sociales, con el fin de mantener vínculos con los diversos grupos de interés y personas afiliadas a estos canales.

De manera adicional a lo anterior, se ha venido desarrollando un proceso de articulación de esfuerzos a través de los oficiales de información, designados en las diversas instituciones del estado.

De forma complementaria a lo expuesto, se trabajó en el desarrollo de normas, políticas y pautas para coadyuvar el proceso de implementación del nuevo modelo (Matamoras, entrevista realizada el 6 de junio del 2018), a partir de las acciones que se detallan de seguido:

- a) La emisión de decretos sobre transparencia y Gobierno abierto (Decretos 40199 y 40200).
- b) La definición de una política nacional de datos abiertos.
- c) La elaboración participativa de los planes de acción.
- d) El acercamiento con grupos organizados tales como: Accesa, Hivos, Abriendo datos Costa Rica, entre otras.

De las entrevistas realizadas a Zúñiga (13 de agosto del 2018), Matamoros (6 de junio del 2018) y Sojo (17 de julio de 2019) fueron extraídos los avances registrados para el período 2014-2019:

- a) La creación de la “Red de Reformadores de Estado abierto” consolidada por funcionarios administrativos de las instituciones públicas, quienes fungen como fuentes de enlace con la unidad coordinadora de Gobierno abierto.
- b) Creación de perfiles en las redes sociales Facebook, Twitter y Telegram, a través de las cuales se han venido difundiendo información sobre la gestión y avances de Gobierno abierto y se ha procurado un contacto permanente con los diversos grupos de interés.
- c) Creación de la Comisión Nacional de Gobierno abierto como mecanismo de articulación en el ámbito gubernamental.
- d) Definición de estrategias de articulación con grupos de interés (actividades, talleres, capacitaciones y espacios de co-creación).
- e) Creación de material informativo impreso (folletos, afiches).
- f) Se han logrado canalizar recursos con diversas organizaciones, como es el caso de HIVOS, a partir de lo cual se ha podido contar con financiamiento adicional para la articulación de esfuerzos con las comunidades.

En otro orden de ideas, y en relación con la gestión de comunicación desde el punto de vista conceptual y estratégico, las tres coordinadoras de Gobierno abierto en los períodos indicados (Zúñiga, 2018, Matamoros, 2018 y Sojo, 2019), compartieron las siguientes apreciaciones:

- a) La limitación de recursos ha sido un obstáculo para trabajar estrategias de comunicación de manera integral y suficiente. No obstante, los vínculos logrados con los grupos organizados han sido positivos para incentivar el diálogo Gobierno - ciudadanía.

- b) El uso de las redes sociales ha sido de gran utilidad, aunque dentro de las experiencias aprendidas se ha reconocido que para que la comunicación sea efectiva es necesario utilizar múltiples canales, por lo que ha sido necesario fortalecer las acciones de enlace e información con correos electrónicos, llamadas telefónicas, el uso de mensajes por Whatsapp, medios tradicionales y trabajo directo con los grupos de interés a través de talleres, conversatorios, ferias y actividades públicas, entre otros.
- c) El equipo es consciente de la necesidad de trabajar la comunicación en dos vías: desde el Gobierno hacia las comunidades y viceversa, por lo que ha sido necesario diseñar mecanismos y canales adecuados para facilitar este objetivo.
- d) La prioridad durante la fase inicial del proceso de implementación ha sido el eje de transparencia, por lo que se ha trabajado de manera intensa en la articulación con las instituciones públicas.
- e) Una de las prioridades fue contar con normas para el avance de la gestión de Gobierno abierto (Decreto 40199 -apertura de datos públicos- y 40200 -transparencia y acceso a la información- ambos aprobados en el 2017).
- f) Se han venido realizando procesos de consulta pública de normas y decretos a través del Sitio WEB de Gobierno abierto y del correo electrónico, lo cual ha sido valioso para ofrecer espacios de participación a la ciudadanía.
- g) En el caso de los planes de acción, se ha contado con la participación de representantes de las instituciones claves, lo que ha facilitado la adopción de compromisos y seguimiento en la fase de implementación.
- h) Ha sido muy útil contar con la participación de organizaciones pre-establecidas, aunque éstas se hubieran conformado originalmente alrededor de temas diversos tales como género, ambiente y derechos igualitarios, entre otros. Esto por cuanto se ha logrado una mayor representación en los espacios de diálogo y co-creación.

- i) Fue valioso focalizar los esfuerzos en los planes de acción alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), dado que en el primer plan de acción (2013) se reflejó una gran dispersión de temas, lo que implicó diluir los esfuerzos y se dificultaron las posibilidades de implementación y seguimiento.
- j) En el año 2017 se propuso pasar de un modelo de Gobierno abierto, a uno de Estado abierto, con lo que se amplían sus alcances al resto de los poderes de la república.
- k) Se han venido adoptando los protocolos de diálogo de la OCDE y lineamientos de la CEPAL, para formalizar algunas de las gestiones de interacción con la sociedad civil, e impulsar la consecución de resultados concretos.
- l) Ha sido muy positivo que la gestión de Gobierno abierto pasara del Ministerio de la Presidencia, al Ministerio de Comunicación, dado que esto permitió fortalecer los mecanismos de enlace.
- m) El sitio WEB de Gobierno abierto ([www.gobiernoabierto.go.cr](http://www.gobiernoabierto.go.cr)) se ha venido fortaleciendo en su estructura y contenidos, convirtiéndose en un valioso centro de información.
- n) Se creó un portal de datos abiertos (<https://gobiernoabierto.go.cr/datosabiertos/>), con el fin de incentivar la integración de acceso a información.
- o) Se ha procurado que los datos ofrecidos a la ciudadanía sean útiles, para lo cual se ha previsto que estén en formatos abiertos (archivos modificables).
- p) Se han venido realizando “Hackatones” para impulsar la capacitación y espacios de reflexión sobre los posibles usos de los datos abiertos.
- q) Se definió el 1 de marzo como el “Open Data Day”, acogiéndose a esta celebración mundial, lo que ha incentivado espacios de trabajo y reflexión sobre el tema de datos abiertos.

- r) La apertura de datos ha generado facilidades para impulsar y promover negocios.
- s) Los planes de acción han permitido trazar una ruta permanente de trabajo con objetivos y metas claras.
- t) Se ha trabajado en procesos de diálogo e integración con las comunidades indígenas, en procura de lograr una mayor inclusividad en las estrategias de participación.
- u) Se han adquirido compromisos en materia ambiental y de derechos igualitarios en los planes de acción.

De manera adicional a lo anterior, las tres coordinadoras de Gobierno abierto en el período 2014-2019 (Zúñiga, entrevista personal realizada el 13 de agosto de 2018, Matamoros, entrevista personal realizada el 6 de junio de 2018 y Sojo, entrevista personal realizada el 17 de julio de 2019) compartieron sus criterios en relación con las principales fortalezas y debilidades que han podido identificar durante el proceso de implementación de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto, según se detalla de seguido:

### **Fortalezas**

- a) Desarrollo de estrategias creativas para estar en contacto con la población, como fue el caso de los cine foros.
- b) Contar con una sociedad civil más empoderada, a partir de estas oportunidades participativas.
- c) Lograr un posicionamiento efectivo del concepto de Gobierno abierto.
- d) Contar con legislación aprobada para el impulso de la gestión de datos abiertos (Decretos 40199 y 40200).
- e) Contar con una Red de oficiales de información en las instituciones.
- f) Haber pasado de una política de Gobierno abierto, a una de Estado abierto.

- g) Avances en el proceso de justicia y parlamento abiertos.

Si bien es cierto estos elementos resultan relevantes, no se encontraron evidencias en los informes de gestión sobre la cantidad de personas asistentes a las diversas actividades convocadas, o bien, de las agendas abordadas con detalle, por lo que es difícil estimar el impacto logrado.

En cuanto a las gestiones administrativas y las normas indicadas, ciertamente si permitieron consolidar un marco de trabajo para procurar la implementación del modelo de Gobierno abierto.

En adición a lo expuesto, las coordinadoras de Gobierno abierto compartieron sus reflexiones sobre las debilidades percibidas en este proceso:

### **Debilidades**

- a) Limitación de recursos para desarrollar una estrategia integral de comunicación.
- b) No existe una oficina dedicada de manera exclusiva a la gestión de Gobierno abierto, sino que históricamente ha sido un recargo de personas que ejercen otras funciones, lo que limita su disponibilidad.
- c) No hay priorización a nivel de gobierno para el fortalecimiento de la gestión de Gobierno abierto.
- d) Tener que invertir tiempo en convencer a las contrapartes implicó la dedicación de tiempo valioso al inicio del proceso.
- e) No hay un presupuesto destinado de manera específica, por parte del Gobierno, para la gestión de Gobierno abierto.
- f) Carencia de un departamento de soporte informático adecuado para la respaldar la gestión digital que acompaña este proceso.
- g) El trabajo de Justicia Abierta con el Poder Judicial no ha dado los resultados esperados.

Tomando en consideración lo anterior, y a pesar de que se ha desarrollado un trabajo intenso por parte de los gestores de Gobierno abierto durante el período 2014-2019 para impulsar la articulación de esfuerzos, con muy pocos recursos disponibles, aún hay muchos retos que superar, tal y como lo indican, Matamoros (2018) y Sojo (2019), así como expectativas y lecciones aprendidas.

En este sentido, las coordinadoras de Gobierno abierto también compartieron sus impresiones en relación con los retos pendientes de superar en el marco del proceso de implementación del nuevo modelo:

### **Retos por superar**

- a) Lograr un mayor involucramiento de la sociedad civil en la gestión de Gobierno abierto.
- b) Perfeccionar los procesos y metodologías para incentivar espacios de co-creación.
- c) Superar el temor de las instituciones de abrir la información, y entender mejor qué es y qué no información pública.
- d) Procurar una mayor disponibilidad de recursos para el desarrollo de la gestión de Gobierno abierto.
- e) Superar las barreras de la cultura política institucional y la cultura de la población.
- f) Es necesario humanizar la gestión política (tomar en cuenta el aspecto conductual y cultural).
- g) La sociedad civil debe auto-organizarse y defender sus espacios de participación.
- h) Los planes de acción han permitido evidenciar oportunidades de mejora en áreas específicas, pero la participación ciudadana en el proceso es relativamente baja.

Estos elementos permiten visibilizar que el proceso de implementación del modelo, así como el incentivo de la participación ciudadana, se han visto limitados por muchos factores, pero en general, que la disponibilidad de recursos figura como el principal obstáculo.

De manera complementaria a lo anterior, Matamoros (2018) y Sojo (2019) se refirieron a las principales expectativas en relación con el proceso de Gobierno abierto, según se detalla de seguido:

### **Expectativas**

- a) Lograr cambios significativos en la gestión gubernamental con el apoyo de la sociedad y de los diversos sectores.
- b) Impulsar la transparencia como mecanismo para luchar contra la corrupción.
- c) La participación ciudadana debe trascender la metodología de consulta y llegar a consolidar espacios de co-creación para orientar la toma de decisiones.
- d) Desarrollar la innovación tecnológica y la innovación social.
- e) La comisión de Gobierno abierto debe pasar a ser una Comisión de Estado abierto.

Finalmente, las coordinadoras de Gobierno abierto, en las administraciones Solís Rivera y Alvarado Quesada, hicieron reflexiones en relación con las lecciones aprendidas durante este proceso, según se detalla de seguido:

### **Lecciones aprendidas**

- a) Los estándares de *Open Government Partnership* especifican que el plan de acción debe ser construido sobre el “norte” que la ciudadanía determine. Sin embargo, en la práctica las expectativas de la ciudadanía no siempre son compatibles con las prioridades de la administración, lo que dificultaba el seguimiento. En razón de esto se ha propuesto lograr un “enlace” entre ambas perspectivas, iniciando con una consulta de interés en áreas temáticas determinadas (se consulta vía WEB), y se ha propuesto que los temas giren en torno a los ODS.
- b) En ocasiones ha habido talleres para la priorización de temas, y posteriormente, otras actividades encadenadas para la redacción de compromisos. No obstante, en ocasiones las personas que llegaban a la segunda actividad, no habían estado presentes en la primera, y esto generaba inconsistencias, o una revaloración de puntos ya discutidos.

En términos generales se puede evidenciar que en el país ha habido un proceso de crecimiento y aprendizaje alrededor de la gestión de Gobierno abierto, pero también, se ha hecho evidente la necesidad de contar con una mayor dotación de recursos para fortalecer la implementación del modelo, así como también, de propiciar un mayor dinamismo y enriquecimiento de las funciones de los “oficiales de información”, para que además de la gestión de datos abiertos, puedan contribuir al desarrollo de los ejes de rendición de cuentas y participación ciudadana.

Por otra parte, se han identificado vacíos importantes en materia de inclusión, dado que no solo es limitado el alcance de la estrategia en términos de articulación con pocos representantes de la sociedad civil, sino que incluso a nivel sociodemográfico las condiciones de representatividad son limitadas, ya que esencialmente los encuentros se han focalizado a las interacciones con los grupos preseleccionados, estableciendo en la mayoría de los casos canales de comunicación digitales, lo que constituye per sé un factor de exclusión.

Si bien es cierto, de las entrevistas realizadas se desprende que en el marco de la Estrategia para un Gobierno abierto se han llevado a cabo giras a diversas regiones del país tales como: San Carlos, varios puntos de la Zona Norte, Pérez Zeledón, Alajuela y Heredia, son limitados los espacios de representatividad en términos de geolocalización.

Otra reflexión que se puede extraer de la información recopilada, es que la agenda temática ha sido establecida bajo un principio de verticalidad, al tener elementos pre-establecidos en el caso de los encuentros, talleres y capacitaciones. Es importante en este sentido, rescatar que los procesos dialógicos deberían ser más abiertos, o al menos una combinación de ambas dinámicas de participación, para no solo responder de manera directa al plan gubernamental, sino a las necesidades de las y los ciudadanos de las diversas organizaciones, comunidades y/o movimientos participantes.

### **3.5. Perspectiva de los oficiales de información sobre la gestión de comunicación en el marco del proceso de Gobierno abierto**

Con el fin de complementar la información anteriormente descrita, fueron realizados grupos focales con oficiales de información de diversas instituciones, los días 29 de

noviembre del 2019 y 31 de enero del 2020, contando con la participación de 5 y 10 personas respectivamente.

A partir de estos espacios se logró recopilar la siguiente información, de acuerdo con los ítems predeterminados que permitieron identificar sus apreciaciones conceptuales sobre la gestión de Gobierno abierto, así como las fortalezas, debilidades, expectativas y recomendaciones en esta materia, valoradas desde la perspectiva de la comunicación:

**Ejes de Gobierno abierto que fueron identificados por las personas participantes:**

- a) Rendición de cuentas
- b) Participación ciudadana
- c) Co-creación / colaboración
- d) Transparencia
- e) Accesibilidad y acceso a información

De este listado que elaboraron los participantes se puede inferir que hay claridad en los objetivos de Gobierno abierto, dado aunque como se ha mencionado en el marco teórico, no hay una estandarización en la denominación conceptual. No obstante, desde la óptica de la Comisión de Gobierno abierto, los tres ejes en los que se ha centrado el trabajo son: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

**¿Qué entiende por Gobierno abierto?**

Sobre esta consulta, las respuestas obtenidas se centraron en los siguientes conceptos:

- a) Mecanismo para que la ciudadanía se manifieste y se informe (programas, sitios WEB).
- b) Escucha gubernamental de las organizaciones sociales y de quienes no están organizados (poblaciones meta).
- c) Espacios para emitir opiniones sobre servicios públicos, necesidades y horarios de atención.

En términos generales, la percepción de los “oficiales de información” es que la gestión de Gobierno abierto está orientada hacia la gestión informativa y al reconocimiento de espacios de diálogo para la identificación de necesidades de la ciudadanía.

Bajo esta perspectiva de participación ciudadana, según detalla Cordero (2006), los grupos se integran y construyen su propia identidad, estableciendo diálogos orientados al ejercicio de la acción colectiva y solidaria, tomando relevancia en tanto la función individual deja de ser suficientemente sólida para impulsar acciones o cambios, logrando en este caso en particular, establecer procesos de mediación con el Gobierno para impulsar la toma de decisiones, y la solución a problemas comunes.

Pese a lo anterior, no hubo señalamientos expresos, por parte de los oficiales de información, en cuanto al reconocimiento de espacios para la incidencia en la toma de decisiones, en el marco de los diálogos establecidos.

Otro elemento que se consideró oportuno explorar con los oficiales de información fue cómo podrían establecerse **criterios de priorización**, en caso de que las demandas ciudadanas fueran muy dispersas, sobre lo cual mencionaron los siguientes parámetros:

- a) Priorizar de acuerdo con el impacto de los temas (complejidad y multidimensionalidad).
- b) Indicaron que otros factores de priorización podrían ser: densidad de población y relevancia de las problemáticas abordadas.
- c) Valorar una jerarquización de acuerdo con la vinculación directa de los proponentes, en su calidad de usuarios.
- d) Definición de filtros previos de participación, en procura de generar una estructura predefinida para los temas.

Es interesante anotar que este tipo de elementos no están contemplados en los manuales o guías de Gobierno abierto consultadas, como es el caso de los lineamientos de la UNESCO y de la OCDE. No obstante, estos aspectos operativos son esenciales para lograr un proceso asertivo de reconocimiento e identificación de prioridades.

En relación con este particular, y según anota Mori (2009), en los procesos colaborativos comunales es necesario llevar a cabo un proceso de identificación mutua entre las organizaciones y las comunidades para impulsar de manera conjunta una identificación y comprensión de las realidades, expectativas y necesidades de grupos determinados, así como mecanismos para establecer procesos de jerarquización.

No obstante, en la práctica se pudo observar que no son las organizaciones las que están realizando el acercamiento con las comunidades, sino que es una labor que ha asumido de manera representativa el equipo de Gobierno abierto, lo que puede dificultar los procesos de articulación hacia la búsqueda de soluciones o acuerdos específicos.

De manera adicional a lo anterior, se consideró oportuno valorar cómo podría incentivarse la participación de la ciudadanía en estos espacios de encuentro comunal, por lo que se consultó sobre este particular en los grupos focales mencionados, obteniendo las siguientes respuestas.

- a) Sería oportuno utilizar como referencia los principios de participación ciudadana que establece la CEPAL:
  - Transparencia y acceso a la información
  - Voluntariedad
  - No puede haber exclusión
  - Equidad (igualdad de oportunidades para hablar)
  - Respeto por la diversidad
  - Receptividad (derecho a ser escuchado)
- b) Tomar en cuenta los cuatro rubros que establece la CEPAL para medir la participación:
  - Informativo
  - Consultivo (sobre lo que hago o puedo mejorar)
  - Decisorio (votaciones / plebiscitos)
  - Co-gestión (ciudadanos / autoridades)
- c) Utilizar las plataformas de todas las instituciones para incentivar la participación.
- d) Definir estrategias nacionales, pero articuladas regionalmente para fortalecer vinculación y participación activa.
- e) Identificar y procurar un acercamiento con líderes comunales que contribuyan a generar efecto expansivo de la estrategia de participación.
- f) A nivel de canales, deben combinarse las tecnologías con elementos presenciales para garantizar el acceso y la inclusividad.

Aunado a los elementos anteriormente descritos, las personas participantes indicaron que un factor determinante es contar con mecanismos de retroalimentación para los ciudadanos que participen en estos procesos, ya que si no hay una sensación de los comentarios están

siendo tomados en consideración, las personas se desmotivarán de seguir adelante con sus aportes.

Por otra parte, se hizo hincapié en las limitaciones presupuestarias exigen una mayor optimización de los recursos para lograr este objetivo, por lo que debe trabajarse en estrategias de sensibilización e información que faciliten los acercamientos con las comunidades e incentiven una participación abierta e inclusiva.

Adicionalmente, se consultó en los grupos focales sobre las características que deben tener las acciones orientadas hacia la participación ciudadana, con el fin de promover una mayor efectividad en el proceso. Sobre este particular, las y los participantes en los grupos focales indicaron que deben ser sistemáticas y contar con campañas de comunicación que acompañen la gestión de Gobierno abierto, para sensibilizar e informar a la población.

No obstante, parte de los temas discutidos giró en torno a cómo lograr que las decisiones que se construyeran en conjunto tuvieran viabilidad y fueran asertivas, dado que no necesariamente la población conoce las características y limitaciones del aparato estatal. Sobre este particular, los oficiales de información indicaron que:

- a) La comunicación es la clave para lograr un efecto positivo. En este sentido, resaltaron que es necesario cuidar el vocabulario, procurando que sea accesible, sencillo y directo.
- b) Es determinante promover la participación de manera permanente, y tratar de impulsar cambios culturales.
- c) Es importante guiar u orientar los procesos de consulta.
- d) Es necesario contar con herramientas tecnológicas adecuadas para recopilar, almacenar y organizar la información de las participaciones ciudadanas.
- e) En el marco de las nuevas tecnologías de la información, es necesario tomar en cuenta el uso de teléfonos celulares, ya que esto permite un acceso mayor y más inmediato de los usuarios a la información.

- f) Las personas esperan obtener un beneficio directo o indirecto de sus participaciones, por lo que es importante realimentar a los usuarios, y hacer un uso diligente de sus aportes.
- g) Sería muy valioso mapear puntos de encuentro existentes, para utilizar convocatorias de grupos organizados y propiciar la discusión o análisis de temas determinados.
- h) Es necesario contar con estrategias de difusión para dar a conocer los avances y resultados que se van obteniendo con la gestión de Gobierno abierto.
- i) En algunas ocasiones puede ser necesario cubrir los costos de transporte y ofrecer refrigerios para motivar la participación de las comunidades en los espacios consultivos o de co-creación.
- j) Es importante tener en consideración que en muchas ocasiones las participaciones serán circunstanciales y que dependerán del interés específico de las personas o grupos que sean convocados.
- k) Si bien es cierto las personas aprecian ser tomadas en cuenta, es necesario ofrecer información, asesoría y acompañamiento en los procesos participativos.
- l) Los procesos consultivos deben ser sencillos y prácticos.
- m) Los temas deben ser accesibles en su contenido para la población.
- n) Convocar a grupos organizados de la sociedad civil es valioso, pero en ocasiones es cuestionable su nivel de representatividad, lo que debe tomarse en consideración. No obstante, ciertamente contar con una red de organizaciones ciertamente puede facilitar la articulación de esfuerzos.

Partiendo de la complejidad que implica articular esfuerzos con la ciudadanía, siendo que es una población de gran tamaño y de composición heterogénea, se invitó al grupo a reflexionar sobre las formas en que los temas podrían estratificarse para ser abordados de acuerdo con los niveles de *expertise* requeridos para su comprensión. Los comentarios de las personas participantes sobre este particular fueron los siguientes:

- a) Los temas deberían estratificarse en términos de prioridad, pero no de exclusión. Pueden existir foros de expertos, intersectoriales y colectivos, pero sin discriminar los aportes que pueda tener cualquier ciudadano.
- b) Los procesos colaborativos deberían llevarse a cabo desde las bases (propuestas de la ciudadanía) hacia arriba (hacia los tomadores de decisiones).
- c) Los niveles de participación, a criterio de las y los participantes, tienen tres dimensiones:
  - Elaboración de propuestas desde la ciudadanía.
  - Vigilancia a través de la transparencia y rendición de cuentas.
  - Evaluación.
- d) Para procurar que las personas comunes puedan involucrarse en la toma de decisiones a nivel estatal, es necesario:
  - Trabajar con grupos de interés.
  - Debe incentivarse también la participación del ciudadano común (su interés dependerá de una afectación directa o indirecta de las decisiones).
  - Debe haber objetivos y metas claras que desean conseguirse.
  - Deben procurarse mecanismos remotos para garantizar la “accesibilidad” a la población.
  - Pueden establecerse criterios de inmediatez geográfica, para trabajar por zonas o regiones.
  - Deben incentivarse espacios en las instituciones para impulsar la generación de aportes.
  - Las herramientas y canales de comunicación deben ser inclusivos y de fácil acceso.

- Los aportes deben verse reflejados en la toma de decisiones (cambios).
  - Deben definirse metodologías adecuadas para la generación de aportes y para procesar la información.
  - Promover la participación de las personas y sectores interesados.
  - Las prioridades y necesidades deben ser valoradas constantemente.
- e) Deberían existir tres niveles para estimular participaciones asertivas:
- **Expertos:** cuando se trata de temas de gran complejidad y requerimiento de conocimientos muy específicos.
  - **Sectorial:** cuando las decisiones involucren o afecten a sectores específicos.
  - **General:** cuando la ciudadanía en general tenga la posibilidad y el acceso para manifestarse en relación con temas o consultas determinadas.
- f) Es muy valiosa la articulación que pueda lograrse entre sector público, privado y academia.

Uno de los aportes adicionales que realizó el grupo, fue el señalamiento de que en sus experiencias, la participación ciudadana ha sido escasa y no ha sido asertiva en cuanto a la emisión de aportes y recomendaciones, salvo algunas contadas excepciones provenientes de grupos organizados.

Por otra parte, se incluyó dentro de las consultas planteadas en los grupos focales, la posibilidad de que realizaran un listado de las estrategias y acciones de comunicación que reconocían en materia de Gobierno abierto, obteniendo los siguientes resultados:

- a) Uso de medios digitales para el desarrollo de campañas de información.
- b) Configuración de un grupo en Telegram para compartir avances.
- c) Utilización de espacios presenciales de diálogo y cooperación.

- d) Realización de pre-giras para sacar el mayor provecho posible de los espacios presenciales, dado que a partir de éstas se pueden identificar elementos para optimizar los encuentros, como horas de mayor disponibilidad y puntos de encuentro.
- e) La conformación de una red de aliados para difundir información: instituciones y organizaciones.
- f) El impulso de la propuesta de “Estado abierto”, dado que a pesar de que esto aumenta el grado de complejidad, también permite sumar esfuerzos.
- g) La creación de la red de transparencia facilita la vigilancia por parte de la ciudadanía.
- a) Emisión de Decretos (marco legal): No. 40199 -datos abiertos- y 40200 – Acceso a información pública-.
- b) Creación de la figura de oficiales de información (Contralores de Servicio).
- c) La clarificación del concepto de información pública e información de acceso restringido.

En el caso específico del INAMU se mencionaron los siguientes avances:

- a) Creación de foro de mujeres y actividades de capacitación.
- b) Se han promovido foros participativos, y cuentan con un foro de organizaciones de mujeres (tiene la figura de órgano consultivo). Trabajan también con indígenas y afrodescendientes. Adicionalmente, cuentan con políticas de: igualdad de género, atención y prevención de la violencia y atención de las diversas formas de discriminación contra las mujeres.
- c) Utilización de la Delegación de la Mujer y los albergues como puntos de contacto con las comunidades.
- d) La posibilidad de contar con las 7 unidades regionales para interactuar con grupos de mujeres.

- e) Tener un actitud permanente de escucha con las mujeres y trasladar esto a políticas públicas, en temas de agresión y acceso a trabajo por ejemplo.
- f) Se realizan procesos permanentes para la validación de los contenidos que se colocan en los espacios digitales de la institución, así como su navegabilidad y el vocabulario utilizado.
- g) Consulta pública a través de redes para ver qué información debería estar en el portal WEB y talleres de mujeres. Estos últimos no solo validaron el contenido web, sino su navegabilidad y uso de vocabulario.
- h) Se ha mantenido una participación activa en la elaboración del IV Plan de Acción.

En el caso específico del MEP se destacaron las siguientes actividades:

- a) Cuentan con juntas administrativas y las juntas de educación a través de las cuales se pueden recoger las opiniones y aportes de diversos grupos de educadores.
- b) Presidencia ha hecho varias consultas públicas sobre el tema de educación.
- c) Se han llevado a cabo talleres con líderes comunales para abordar temas de interés.
- d) Se han generado espacios consultivos con estudiantes, aunque no ha sido fructífero.

El representante del IAFA se refirió a los siguientes puntos logrados en la institución:

- a) Se han generado espacios de consulta pública sobre reglamentos de salud y planes nacionales (en estos últimos solo hay participación de universidades y clínicas).
- b) Las contralorías realizaban ferias regionales (más para fines de consultas), en las cuales siempre ha procurado participar la institución.

- c) Se cuenta con un programa denominado “Por media calle a la calle”, para realizar: sesiones de escucha. En ocasiones se ha involucrado a otras instituciones.
- d) La institución cuenta con una política de reducción de daño para atender a personas con adicciones. Para esto, se han creado espacios donde participan ONG’S y ciudadanos para construir propuestas conjuntas.
- e) El Ministerio de Salud, por su parte, tiene casas de escucha (7 aproximadamente) para brindar apoyo en temas como la prevención del suicidio, por ejemplo.

De manera complementaria a lo anterior, las personas participantes en los grupos focales comentaron que en general la ciudadanía considera que está perdiendo el tiempo cuando sus observaciones no son tomadas en cuenta.

Asimismo, reiteraron que es necesario motivar constantemente a las personas para que participen de estos espacios, para lo que estiman determinante utilizar un idioma inclusivo y accesible.

Pese a lo anterior, las expectativas de la ciudadanía no siempre son razonables, por lo que siempre es importante realizar un encuadre del tipo de planteamientos que pueden llegar a tener viabilidad.

En otro orden de ideas, se solicitó a los participantes que hicieran un recuento de las fortalezas, debilidades, aprendizajes, retos y sugerencias que pudieran mencionar en relación con los ejes de Gobierno abierto, obteniendo los siguientes resultados:

**Fortalezas:**

- a) Contar con sitios WEB en todas las instituciones involucradas, a partir de las cuales la ciudadanía puede acceder información.
- b) Proyectos como el *Community Center* de la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) contribuye al fortalecimiento de esta gestión, dado que se analiza la realidad con el ciudadano y procura obtener información eficaz.

- c) En la actualidad (2020) la ciudadanía está más informada y dispuesta a velar por sus derechos.
- d) Contar con una red de contralorías y oficiales de información en las instituciones.
- e) El desarrollo de las TIC y el acceso a los medios de comunicación facilitan la difusión de información y el escrutinio público.
- f) Se emitió un reglamento que exige que las nuevas normas vayan a consulta pública y tengan políticas de inclusión.
- g) Impulso de sensibilidad y empatía como parte de las gestiones de comunicación a nivel institucional.
- h) Se han venido desarrollando acciones de comunicación a través de múltiples canales, usando herramientas tales como: sitios WEB, convocatorias digitales, noticias a través de los medios de comunicación y la creación del boletín de Gobierno abierto.
- i) La creación de vínculos con medios regionales y alternativos para gestionar su apoyo al proceso de difusión y sensibilización.
- j) Presencia regional de algunas de las instituciones del Estado.
- k) Contar con el apoyo de la Presidencia de la República.
- l) Contar con el apoyo de organizaciones vinculadas a la gestión de Gobierno abierto.
- m) El uso de comunicación coloquial (accesible) en las estrategias de difusión.

**Debilidades:**

- a) Falta de actualización de equipo tecnológico de las personas a las nuevas corrientes y tendencias digitales.

- b) Ataques mediáticos y públicos a la institucionalidad.
- c) No se ha abordado el tema de la comunicación como un componente estratégico.
- d) No se ha logrado una adecuada dosificación de la información.
- e) La información en ocasiones genera un desborde en los servicios (cuando se anuncia algo).
- f) A nivel de contenido se comunica lo que se quiere difundir, pero no necesariamente lo que la gente necesita saber.
- g) La limitación de recursos ha dificultado consolidar el proceso de implementación.
- h) En ocasiones no hay claridad sobre qué información se debe publicar como datos abiertos y en qué condiciones (aunque en materia salarial si hay algunos pronunciamientos).
- i) El índice de transparencia solo mide disponibilidad y no calidad de la información.
- j) El manejo de metadatos es un problema. Cuando se publican los datos deben especificarse todos los detalles que permitan comprender en contexto la información (por ejemplo al difusión de un salario que contemplaba pagos retroactivos).
- k) Hay carencias de información importantes en la ciudadanía (las personas ni siquiera distinguen las competencias entre instituciones).
- l) Las campañas informativas son necesarias para poner las cosas en lenguaje sencillo, facilitando la comprensión de la ciudadanía de cualquier tema en discusión.
- m) El acceso a las TIC no deja de ser una barrera (brecha digital).

- n) Es necesario estructurar las consultas para que más que diálogos o críticas generales, permitan orientar la toma de decisiones para solucionar aspectos específicos.
- o) Es necesario dar mayor seguimiento a las quejas y responder al usuario oportunamente.
- p) Hay mucho que decir y no siempre se logra dosificar.
- q) Algunos temas tienen altos niveles de complejidad.
- r) La intervención de terceros a veces dificulta el proceso porque se generan ruidos y distorsiones.
- s) Dispersión vs complejidad: depende del tema, del destinatario y del objetivo de la consulta, en ocasiones se genera una gran dispersión sobre las opiniones, y en otros casos, se hace evidente la falta de claridad e información hacia la ciudadanía.
- t) Debe hacer un vínculo entre Gobierno abierto y simplificación de trámites, pero no siempre se da.

De manera adicional a estos elementos, los participantes en los grupos focales fueron consultados sobre las experiencias acumuladas durante el proceso de implementación de Gobierno abierto, sobre lo cual indicaron que sus **principales lecciones aprendidas** fueron las siguientes:

- a) Es necesario procurar una validación de las expectativas que tiene la población para procurar una mayor concordancia con las posibilidades y expectativas gubernamentales.
- b) Es necesario intensificar las campañas de información en materia de participación ciudadana.
- c) Debe trabajarse con mayor ahínco en materia de creatividad e innovación para acercarse a la ciudadanía.

- d) A nivel discursivo hay una fuerte orientación a las soluciones y en ocasiones es necesario ir hacia atrás, para identificar el problema con mayor precisión y claridad.
- e) Cuando se abren espacios de participación se recibe una gran cantidad de quejas, en lugar de propuestas o recomendaciones, lo que distorsiona el objetivo previsto (se dan en el espacio, aunque no sea el fin).
- f) Hay confusión por parte de la población en cuanto a las competencias institucionales y potestades de los poderes del Estado, lo que genera confusión al momento de realizar propuestas o sugerencias.
- g) La cantidad de personas que participan en los eventos de Gobierno abierto es variable, dependiendo del tema que se aborde. En muchas ocasiones no se cuenta con el apoyo del sector privado y la academia.
- h) El interés en horarios varía dependiendo de la población, por lo que hay que tener precaución a la hora de planificar los eventos.

De manera adicional a esto, fueron reconocidos los principales retos en la gestión de Gobierno abierto, según se detalla de seguido:

- a) Lograr que la ciudadanía crea y tenga confianza en los esfuerzos que se están llevando a cabo en materia de Gobierno abierto.
- b) Lograr mecanismos asincrónicos para facilitar el proceso de discusión, análisis y generación de aportes.
- c) Desarrollar actividades que respondan a las necesidades de la ciudadanía y sectores determinados, y darles la atención debida a sus aportes.
- d) Educar a la ciudadanía sobre este tema, y hacer mayores esfuerzos en la gestión de comunicación.
- e) Facilitar acceso a documentos y crear espacios para que el usuario pueda incluir su criterio y administrar la información.

- f) Fortalecer políticas de gobierno para motivar la disposición de los jefes y eliminar reservas sobre este tema.
- g) Lograr que la gente crea en el Gobierno abierto.
- h) Lograr mecanismos asincrónicos para facilitar el proceso de aportes y co-creación.
- i) Desarrollar actividades que respondan a las necesidades de la ciudadanía y darles la atención debida.
- j) Educar a la ciudadanía en relación con la gestión estatal y las diversas responsabilidades de las instancias de gobierno (para evitar confusiones), y comunicar adecuadamente.
- k) Impulsar la co-creación y la innovación.
- l) Conseguir más recursos para trabajar en espacios de participación.
- m) Superar la carencia de tiempo para cumplir las metas previstas en los planes de acción.
- n) Lograr un cambio cultural en la población, para que muestre una mejor actitud y disposición hacia los procesos participativos.
- o) Procurar una mayor continuidad en la gestión, a pesar de los cambios políticos.

Tomando en consideración los elementos expuestos, tanto a nivel de aprendizajes como de retos, se construyeron de manera colectiva, durante las sesiones de los grupos focales, las siguientes recomendaciones:

- a) Concentrar el manejo de la respuesta ciudadana en una unidad administrativa.
- b) Fortalecer la organización de la sociedad civil a través de mecanismos y espacios adecuados.
- c) Debería haber espacios para realizar consultas específicas a las instituciones, y espacios a través de los cuales la gente pueda llevar a cabo aportes proactivos

- d) Es necesario trabajar la forma de reducir la complejidad de ciertos temas, para procurar un mayor acceso a la ciudadanía:
- Deben simplificarse los contenidos.
  - Los temas más complejos (por sus interpretaciones múltiples) han sido:
    - Integridad – anticorrupción.
    - Seguridad y aspectos vinculados a la gestión judicial.
- e) Debe haber una mayor difusión del proceso de Gobierno abierto.
- f) Debe hacerse un mayor esfuerzo en sistematizar los resultados y procesos que se han llevado a cabo, para lograr una “mejor venta” de los resultados.
- g) Deberían existir tres niveles en el marco de la gestión con la ciudadanía:
- Grupos organizados y ciudadanos activos
  - Academia
  - Sector privado

De los elementos anteriormente expuestos, se puede extraer que en términos generales hay carencias presupuestarias, estratégicas y logísticas que han dificultado potenciar la participación ciudadana, y a su vez, esto ha incidido también en que una gran parte de los canales de comunicación se hayan concentrado en espacios digitales, lo que genera un factor de exclusión social.

En este sentido, y si bien es cierto se han realizado giras y actividades presenciales, los espacios de interacción se han reducido a la generación de vínculos con grupos previamente constituidos, aunque sus fines fueran ajenos al tema de Gobierno abierto; así como también, las agendas en su mayoría son pre-establecidas por la administración, lo que limita las posibilidades de colaboración y co-creación de las comunidades.

Otro elemento que se puede inferir es que los espacios de diálogo se mantienen en niveles muy generales, lo que limita la posibilidad de incentivar aportes colectivos para promover cambios profundos a nivel social, económico y político desde la política pública.

### **3.6. La gestión de comunicación desde la perspectiva institucional**

A partir de las entrevistas realizadas con las personas a cargo de la gestión de Gobierno abierto durante el período 2014-2019 (Zúñiga, Matamoros y Sojo), se ha podido concluir que debido a la limitación de recursos presupuestarios y humanos, no ha sido posible desarrollar un proceso estratégico y suficientemente articulado para impulsar vínculos permanentes con los grupos organizados que fueron mapeados como parte de los esfuerzos preliminares de participación ciudadana.

Lo anterior ha dificultado la generación de un diálogo permanente con la ciudadanía, el desarrollo de procesos consultivos y oportunidades para la co-creación que permitan orientar la toma de decisiones en el sector gubernamental, así como ejercer contrapesos adecuados y generar aportes sustanciales para la construcción de políticas públicas.

Por otra parte, las actividades realizadas tales como: cine foros, hackatones, reuniones y presentaciones de resultados, así como los procesos de consulta pública; se han promovido principalmente a través de la vía del correo electrónico con el apoyo de mensajes informativos en redes sociales. Esto genera por defecto un proceso de exclusión debido a la brecha tecnológica que existe en el país, pero adicionalmente, los procesos han sido precipitados tanto desde el punto de vista de imposición de la agenda, como de los tiempos de análisis y emisión de criterios, lo que ha limitado la posibilidad real para el establecimiento de vínculos sólidos con las contrapartes, lo que resulta esencial para incentivar el diálogo y la reflexión de mayor profundidad sobre necesidades comunes, o problemas vinculados a la realidad nacional.

Aunado a lo anterior, y según detallaron las respectivas coordinadoras de Gobierno abierto (Zúñiga, Matamoros y Sojo), no se ha contado con mecanismos de retroalimentación para informar a las personas participantes sobre los resultados de estos procesos, o al menos, lograr a través de ciertos medios y canales, la difusión de los resultados derivados de los procesos de consulta pública, lo que ha generado incertidumbre y socavado el interés de la ciudadanía en ser partícipe de estas actividades.

Pese a lo anterior, se han podido identificar valiosos esfuerzos a nivel normativo y estructural para impulsar el proceso de Gobierno abierto, tanto en materia de generación

de normas y pautas generales de trabajo, como en los esfuerzos dedicados a la creación de la figura de los “oficiales de información” en las instituciones, lo que ha sido un elemento medular de enlace. Sin embargo, en relación con este último punto, es oportuno anotar que los “oficiales de información” fueron concebidos con el objetivo inicial de contribuir al desarrollo y articulación de la Red de Transparencia y Acceso a Información, pero no para atender los demás temas de Gobierno abierto, incluido dentro de estos elementos ausentes, la participación ciudadana.

Esto ha generado la necesidad de revalorar y enriquecer sus funciones para que puedan velar por el desarrollo de los tres ejes de Gobierno abierto (Transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana), así como también, de velar por el restablecimiento de la red de trabajo, dado que se logró identificar que se ha experimentado cierta rotación en las personas designadas, lo que ha generado una ruptura de los vínculos inicialmente establecidos. (Sojo, entrevista personal del 17 de julio de 2019).

Finalmente, y como parte de las lecciones aprendidas en materia de comunicación durante los primeros años de implementación del modelo de Gobierno abierto (2014-2019), según detalló Matamoros (Entrevista realizada el 19 de marzo del 2018), destacan las siguientes:

- i. Lograr la participación activa de la sociedad civil no es una tarea fácil, por lo que un buen punto de partida ha sido utilizar el apoyo de grupos previamente organizados, aún y cuando sus intereses principales giraran en torno a otras aristas como género, desarrollo comunal o aspectos ambientales, entre otros.

- ii. Se ha logrado impulsar la creación de algunos grupos alrededor del tema específico de Gobierno abierto, como ha sido el caso de “Accesa”, “Abriendo Datos”, “la Alianza”, “Costa Rica Íntegra” y la “Red de Transparencia”. Esta última está conformada por los “oficiales de información” designados en las diversas instituciones del Poder Ejecutivo Central. Las personas elegidas para este cargo (oficial de información), tenían como requisito ser funcionarios regulares de la institución, con el fin de procurar una mayor estabilidad y seguimiento de sus funciones, a pesar de los cambios políticos.
- iii. Otro aprendizaje importante es que ha sido necesario enfocarse en metas comunes para evitar la dispersión de esfuerzos. En razón de esto se tomó la decisión de utilizar los “Objetivos de Desarrollo Sostenible” como punto de partida para la creación de los planes de acción.
- iv. Hay comunidades vulnerables con las cuales es un reto trabajar, como es el caso de las reservas indígenas. No obstante, se han establecido políticas de inclusión, con el objetivo de velar por la representatividad de todos los sectores.
- v. Dentro de los principales retos generales en la implementación del modelo destacan: interesar a la ciudadanía o motivarla a participar activamente, superar algunas conductas y temores a nivel institucional, y lograr la estabilidad del proceso a pesar de los cambios de administración.

A partir de los elementos mencionados se puede evidenciar que ha habido un proceso de aprendizaje a partir de las experiencias prácticas que ha logrado implementar el equipo de Gobierno abierto, pero que no ha habido realmente oportunidad de crear una estructura de diálogo, basada en procesos sistemáticos de vinculación y realimentación, para incidir en las decisiones políticas.

De igual manera, no se han establecido foros o mesas de diálogo permanentes, como lo recomienda la OGP en las medidas avanzadas, donde se plantea que los países deben consolidar un “foro regular que se reúna al menos una vez por trimestre” y supervise el

proceso de implementación del modelo, garantizando que existan espacios de diálogo y co-creación con la ciudadanía (Open Government Partnership, 2017a).

En este mismo orden de ideas, la OCDE reconoce la necesidad de contar con espacios tales como: hackatones, convocatorias para la elaboración de presupuestos participativos, reuniones municipales, laboratorios abiertos de innovación y protección de denunciantes, entre otros (OCDE, 2016, p.3), así como también, sugiere que se establezcan espacios de participación en diversos niveles, para garantizar adecuados procesos de información, consulta y participación activa (co-creación), así como procesos de alfabetización en materia de Gobierno abierto y el fortalecimiento del marco normativo para garantizar la definición y acceso a los espacios de participación (OCDE, s.f.).

Contar con estos foros regulares y espacios de discusión permanentes sería de gran utilidad para procurar no solo el análisis profundo de temas nacionales, sino para velar por el seguimiento de las acciones previstas, así como de su adecuada implementación.

Adicionalmente, y comprendiendo la importancia que revisten las políticas de inclusión, tanto a nivel de sectores como de áreas geográficas, sería de gran valía contar con espacios y estrategias específicas para desarrollar actividades vinculadas a consultas públicas, espacios y mecanismos para la recepción de propuestas y consultas, así como también, para promover puntos de encuentro que permitan la construcción colectiva de propuestas para el impulso de políticas públicas.

### **3.7. La gestión mediática impulsada por el equipo de Gobierno abierto**

Los vínculos con los medios de comunicación colectiva se han consolidado históricamente como un factor clave en el marco de las estrategias de comunicación, dado el potencial que tienen para lograr fines específicos tales como: inclusión de temas en la agenda mediática, y potencialmente en la agenda política; posicionamiento de mensajes claves en la opinión pública y propiciar perspectivas determinadas en las discusiones que vinculen a grupos de interés, y a la ciudadanía en general.

En este sentido, y según aportan Mayorga, del Valle y Browne (2013, p.34), los medios de comunicación contribuyen a posicionar ideas específicas en la ciudadanía, siendo que éstos:

son un recurso fundamental para el funcionamiento de todo sistema social y, además, son utilizados por diversas instituciones que las emplean en la medida que reconocen su capacidad de mediación en la vida de millones de personas que consumen a diario productos informativos que se elaboran sobre la base de un conjunto de sedimentos ideológicos e imaginarios sociales.

Mayorga, del Valle y Browne (2013, p. 34) explican como a través de la agenda mediática se ha logrado una importante repercusión a nivel latinoamericano en la gestión de los conflictos sociales, construyendo desde el discurso político un imaginario colectivo sobre los temas de la agenda pública, en el marco de perspectivas muy focalizadas y subjetivas, las cuales se transmiten a través de un constructivismo mediático basado en la segmentación y selectividad de la información que se difunde.

Esta selectividad, según detalla Jiménez (2014, p.27) tiene la posibilidad de generar convicciones, y eventualmente consensos, en el marco de los disensos políticos y sociales. Esto obedece a la perspectiva de la subjetivación que menciona Habermas citado por Rodríguez (2013, p.51), cuando se refiere al impacto que tiene la intencionalidad de la comunicación en las preconcepciones sociales, y su capacidad de incidencia en los valores de juicio y convicciones de la colectividad. Esto a pesar de que Lazarsfeld, Hovland y Berelson citados por Aguado (2004, p.178), consideran que los efectos de la acción comunicativa son limitados, siendo que consideran que la ciudadanía tiene la posibilidad de analizar e interpretar de manera selectiva los mensajes difundidos por los medios.

La integración de autores y posiciones permite identificar una coincidencia en la propuesta de McCombs y Shaw citados por Rubio (2009), quienes exponen que los medios tienen la posibilidad de establecer la agenda pública, lo que a su vez tendrá una incidencia directa en la agenda política.

Tomando en consideración los elementos anteriormente expuestos, y como parte del análisis de la gestión de comunicación, se llevó a cabo una revisión de la agenda mediática en materia de Gobierno abierto durante el período 2012-2020. Aunque este rango supera el período de la investigación (2014-2019), se consideró propicio desarrollarlo de esta forma, para tener un mapeo más integral de los mensajes y contenidos que fueron

difundidos masivamente, y por consecuencia, que implicaron un impacto en la opinión pública en relación con este tema.

Para estos efectos, se procedió a realizar una búsqueda de información a través de la base de datos Library Press, siendo que los archivos anteriores al año 2018 ya no estaban disponibles en la mayoría de los servidores de los medios de comunicación.

A partir de lo anterior, se lograron identificar 35 notas informativas, difundidas en 5 medios de comunicación, según se detalla en la tabla 8:

**Tabla 8**  
**Cantidad de notas informativas vinculadas con la gestión de Gobierno abierto**  
**Período 2012-2020**

<b>Medio</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>	<b>2019</b>	<b>2020</b>	<b>Total</b>
La Nación					1				2	3
El Financiero					2		2			4
La República	1	2	1	2	1		1	1		9
Diario Extra			2	3	3	1				9
Semanario Universidad					2	1	2	2	3	10
<b>TOTAL</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>9</b>	<b>2</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>5</b>	<b>35</b>

Fuente: elaboración propia, 2021.

Aún y cuando estos son únicamente los datos disponibles en la base referida (Library Press), se puede inferir que han sido pocos los esfuerzos gubernamentales por promover una cobertura mediática vinculada a la gestión de Gobierno abierto.

Para llevar a cabo el análisis de contenido previsto, se realizó el listado de notas con sus respectivas referencias, y posteriormente se procedió a realizar una valoración de los titulares, y mensajes principales derivados de la cobertura informativa que se detalla de seguido:

**Tabla 9**  
**Notas informativas contempladas en el análisis de contenido**

No.	Medio	Fecha	Titular	Enlace
1	La Nación	6 de agosto, 2016	Sala IV emite fallo que limita libre acceso a datos públicos	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/f56bnvgkvnywoou880d7o/La-Naci-n-6-de-agosto-de-2016-Sala-IV.docx?dl=0&amp;rlkey=m1ovow116t33tpq9qtns3ddfx">https://www.dropbox.com/scl/fi/f56bnvgkvnywoou880d7o/La-Naci-n-6-de-agosto-de-2016-Sala-IV.docx?dl=0&amp;rlkey=m1ovow116t33tpq9qtns3ddfx</a>
2	La Nación	26 de mayo, 2020	Transparencia en el manejo de la pandemia	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/slmap7qvzpm7ldum1byy3/La-Naci-n-26-de-mayo-2020-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=9p47os5czdt2flp2kkch2e9y">https://www.dropbox.com/scl/fi/slmap7qvzpm7ldum1byy3/La-Naci-n-26-de-mayo-2020-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=9p47os5czdt2flp2kkch2e9y</a>
3	La Nación	1 de julio, 2020	Datos del Presupuesto Nacional disponibles para consulta en línea	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/8ydfymnose0w6rlk8doq5/La-Naci-n-1-de-julio-2020-Datos-del-Presup-Nac.docx?dl=0&amp;rlkey=dcyv55ngftl7pxbyb9bq4xhx0">https://www.dropbox.com/scl/fi/8ydfymnose0w6rlk8doq5/La-Naci-n-1-de-julio-2020-Datos-del-Presup-Nac.docx?dl=0&amp;rlkey=dcyv55ngftl7pxbyb9bq4xhx0</a>
4	El Financiero	9 de mayo, 2016	El acceso de la ciudadanía debe ser la regla y las excepciones deben limitarse.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/18y7vwd8s79b58re7jeka/El-Financiero-9-de-mayo-de-2016-Informaci-n-P-blica.docx?dl=0&amp;rlkey=xf0apjo3sniduzner6fz76z3">https://www.dropbox.com/scl/fi/18y7vwd8s79b58re7jeka/El-Financiero-9-de-mayo-de-2016-Informaci-n-P-blica.docx?dl=0&amp;rlkey=xf0apjo3sniduzner6fz76z3</a>
5	El Financiero	14 de noviembre, 2016	Transparencia del Gobierno más empañada que nítida. Solo 5 de 14 promesas del Ejecutivo en claridad registran altos avances.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/31ocigsixnmkrfbwbv55x/El-Financiero-14-de-noviembre-2016-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=026ff9c1d3gd0lm59j5s7fs6h">https://www.dropbox.com/scl/fi/31ocigsixnmkrfbwbv55x/El-Financiero-14-de-noviembre-2016-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=026ff9c1d3gd0lm59j5s7fs6h</a>
6	El Financiero	31 de marzo, 2018	Gobierno digital: muchos planes, nadie que dirija. Rectoría debe estar en Casa Presidencial; propuestas no resuelven el vacío institucional.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/8uhko8c3tdpgib992qdmh/El-Financiero-31-de-marzo-2018-Gobierno-Digital.docx?dl=0&amp;rlkey=v9e9uenf3d28ae87y1mvm2u6l">https://www.dropbox.com/scl/fi/8uhko8c3tdpgib992qdmh/El-Financiero-31-de-marzo-2018-Gobierno-Digital.docx?dl=0&amp;rlkey=v9e9uenf3d28ae87y1mvm2u6l</a>
7	El Financiero	22 de setiembre, 2018	Los datos abiertos avanzan lento. La descarga de información pública presenta trabas.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/011hybz2zcdg6hkkigevd/El-Financiero-22-de-setiembre-2018-Datos-abiertos.docx?dl=0&amp;rlkey=bbdv90zggjy4cbq04pv608zs9">https://www.dropbox.com/scl/fi/011hybz2zcdg6hkkigevd/El-Financiero-22-de-setiembre-2018-Datos-abiertos.docx?dl=0&amp;rlkey=bbdv90zggjy4cbq04pv608zs9</a>
8	La República	27 de setiembre, 2012	Transparencia.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/ci9lumsbg0c4nqtjbo97/La-Rep-blica-27-de-setiembre-de-2012-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=71byvp1yx9rymx6d64kyxg59x">https://www.dropbox.com/scl/fi/ci9lumsbg0c4nqtjbo97/La-Rep-blica-27-de-setiembre-de-2012-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=71byvp1yx9rymx6d64kyxg59x</a>
9	La República	4 de junio, 2013	Transparencia y colaboración total Costa Rica inicia con procesos que le solicita la Alianza para el Gobierno Abierto.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/atqh8euylybh6am66r36/La-Rep-blica-4-de-junio-de-2013-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=7jpa0ax6ltz96g27nppmm1b1nm">https://www.dropbox.com/scl/fi/atqh8euylybh6am66r36/La-Rep-blica-4-de-junio-de-2013-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=7jpa0ax6ltz96g27nppmm1b1nm</a>
10	La República	11 de junio 2013	Encuentre de todo en un solo sitio. Ahora hay una puerta nacional y ventanilla única para el ingreso de información del Gobierno.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/lnmurlbhuoq1dut4bt4nb/La-Rep-blica-11-de-junio-de-2013-Gobierno-digital.docx?dl=0&amp;rlkey=um64ra8xg9vrge6l5mhdjcyj">https://www.dropbox.com/scl/fi/lnmurlbhuoq1dut4bt4nb/La-Rep-blica-11-de-junio-de-2013-Gobierno-digital.docx?dl=0&amp;rlkey=um64ra8xg9vrge6l5mhdjcyj</a>

No.	Medio	Fecha	Titular	Enlace
11	La República	24 de junio, 2014	Ciudadanos esperan más apertura. Un 59% de municipalidades no implementa mecanismos de Gobierno Abierto Solo Luis Guillermo Solís, del PAC, firmó compromiso.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/mguqmhnmda59aq1ctimpz/La-Rep-blica-8-de-junio-de-2014-Ciudadanos-esperan-m-s.docx?dl=0&amp;rlkey=kca0eu6d0db2cui0mxag9widq">https://www.dropbox.com/scl/fi/mguqmhnmda59aq1ctimpz/La-Rep-blica-8-de-junio-de-2014-Ciudadanos-esperan-m-s.docx?dl=0&amp;rlkey=kca0eu6d0db2cui0mxag9widq</a>
12	La República	8 de diciembre, 2015	Gobierno presentó nuevo plan de Gobierno Abierto.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/4ke5kubgfwdufzwyxgwd7/La-Rep-blica-8-de-diciembre-de-2015-Gobierno-present-Plan.docx?dl=0&amp;rlkey=mx5yaxdnjguz38x9qw70ct3u7">https://www.dropbox.com/scl/fi/4ke5kubgfwdufzwyxgwd7/La-Rep-blica-8-de-diciembre-de-2015-Gobierno-present-Plan.docx?dl=0&amp;rlkey=mx5yaxdnjguz38x9qw70ct3u7</a>
13	La República	2 de setiembre, 2016	Transparencia web de instituciones a prueba Municipalidades formaron parte del estudio.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/imzbtclm2d790xjq0iea2/La-Rep-blica-2-de-setiembre-de-2016-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=u5j1re4wnaw5pkstiz7nbxjjj">https://www.dropbox.com/scl/fi/imzbtclm2d790xjq0iea2/La-Rep-blica-2-de-setiembre-de-2016-Transparencia.docx?dl=0&amp;rlkey=u5j1re4wnaw5pkstiz7nbxjjj</a>
14	La República	13 de junio, 2018	“Costa Rica debe consolidarse como puerto para la protección de datos” Ana Karen Cortés, directora nacional de Prodhav.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/4swz8pn4t0iywspqhx0m/La-Rep-blica-13-de-junio-de-2018-Costa-Rica-debe-consolidarse.docx?dl=0&amp;rlkey=pglqgw5v9yn6z05r76p5715ml">https://www.dropbox.com/scl/fi/4swz8pn4t0iywspqhx0m/La-Rep-blica-13-de-junio-de-2018-Costa-Rica-debe-consolidarse.docx?dl=0&amp;rlkey=pglqgw5v9yn6z05r76p5715ml</a>
15	La República	26 de enero, 2015	País cuenta con gobierno digital más accesible del istmo. Mayoría de información está disponible en Internet.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/zgjomz956gc3emn9a0ck/La-Rep-blica-26-de-enero-de-2015-Pa-s-cuenta-con-GD-accesible.docx?dl=0&amp;rlkey=6i2mzqglo1mdgo9dovdbjd02b">https://www.dropbox.com/scl/fi/zgjomz956gc3emn9a0ck/La-Rep-blica-26-de-enero-de-2015-Pa-s-cuenta-con-GD-accesible.docx?dl=0&amp;rlkey=6i2mzqglo1mdgo9dovdbjd02b</a>
16	La República	2 de julio, 2019	Municipios tendrían que publicar en sitios web toda la información presupuestaria. Mitad de impuestos de bienes inmuebles no son cobrados, según Contraloría.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/32hy6qj5tmtaq62d6gtr/La-Rep-blica-2-de-julio-de-2019-Municipios.docx?dl=0&amp;rlkey=h9uv89p45yhvkjjy884cnuz1">https://www.dropbox.com/scl/fi/32hy6qj5tmtaq62d6gtr/La-Rep-blica-2-de-julio-de-2019-Municipios.docx?dl=0&amp;rlkey=h9uv89p45yhvkjjy884cnuz1</a>
17	Diario Extra	15 de setiembre, 2014	Corrupción a debate público.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/oy8uwhr5ts4ritsi4nwa2/Diario-Extra-15-de-setiembre-de-2014-Corrupci-n.docx?dl=0&amp;rlkey=maonbi2yy599fgpx5mslylh9f">https://www.dropbox.com/scl/fi/oy8uwhr5ts4ritsi4nwa2/Diario-Extra-15-de-setiembre-de-2014-Corrupci-n.docx?dl=0&amp;rlkey=maonbi2yy599fgpx5mslylh9f</a>
18	Diario Extra	18 de noviembre, 2014	Presidente inaugura encuentro regional sobre gobierno abierto.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/d3hwlgp0s4s0xgmd18wrq/Diario-Extra-18-de-noviembre-de-2014-Encuentro-Regional-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=cp61q8mzk1uk0xj8inz87m5dj">https://www.dropbox.com/scl/fi/d3hwlgp0s4s0xgmd18wrq/Diario-Extra-18-de-noviembre-de-2014-Encuentro-Regional-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=cp61q8mzk1uk0xj8inz87m5dj</a>
19	Diario Extra	24 de abril, 2015	Cumbre de gobierno abierto en Guadalajara del 27 al 29 de octubre.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/vr90zy9u42nps8ixr981/Diario-Extra-24-de-abril-de-2015-Cumbre-de-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=ogavqwqkd3xaybykk3v4xlg5">https://www.dropbox.com/scl/fi/vr90zy9u42nps8ixr981/Diario-Extra-24-de-abril-de-2015-Cumbre-de-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=ogavqwqkd3xaybykk3v4xlg5</a>
20	Diario Extra	29 de setiembre, 2015	Gobierno planea directriz para regular acceso a información. Diputados reclaman obstáculos para conocer datos públicos.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/1wfr02m8mdq6b5tva9v0h/Diario-Extra-29-de-setiembre-de-2015-Regular-acceso-a-inf.docx?dl=0&amp;rlkey=fgmdmfxozasr48llpmubbsua">https://www.dropbox.com/scl/fi/1wfr02m8mdq6b5tva9v0h/Diario-Extra-29-de-setiembre-de-2015-Regular-acceso-a-inf.docx?dl=0&amp;rlkey=fgmdmfxozasr48llpmubbsua</a>
21	Diario Extra	7 de diciembre, 2015	Presidente Solís presenta el proyecto “Gobierno Abierto”.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/bbphp8kxqxvawm34phs3b/Diario-Extra-7-de-diciembre-de-2015-Proyecto-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=8o5f5pqano702d4izm6cepaxp">https://www.dropbox.com/scl/fi/bbphp8kxqxvawm34phs3b/Diario-Extra-7-de-diciembre-de-2015-Proyecto-GA.docx?dl=0&amp;rlkey=8o5f5pqano702d4izm6cepaxp</a>
22	Diario Extra	24 de enero, 2016	Gobierno busca incremento en participación ciudadana para mejorar servicio y acceso a información.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/5n69e86bvsfp6xicatqn1/Diario-Extra-24-de-enero-de-2016-Participaci-n-Ciudadana.docx?dl=0&amp;rlkey=x8sq12bt2zdu0cryl083xpup">https://www.dropbox.com/scl/fi/5n69e86bvsfp6xicatqn1/Diario-Extra-24-de-enero-de-2016-Participaci-n-Ciudadana.docx?dl=0&amp;rlkey=x8sq12bt2zdu0cryl083xpup</a>

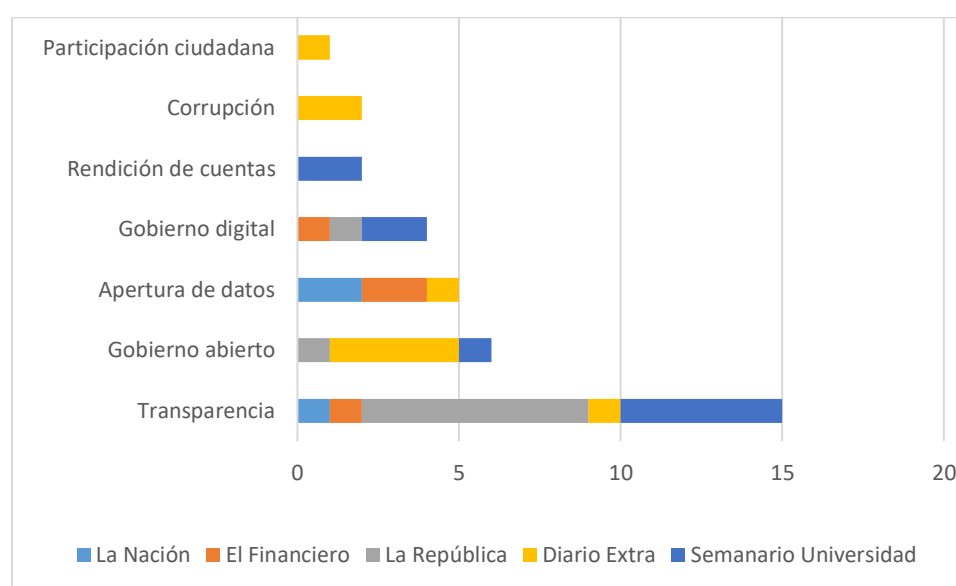
No.	Medio	Fecha	Titular	Enlace
23	Diario Extra	27 de abril, 2016	Destinan fondo de \$60 mil para proyectos sobre gobierno abierto. 12 organizaciones recibirán dineros.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/dx5n4ah8koi2v14i45pk/Diario-Extra-27-de-abril-de-2016-Gobierno-abierto.docx?dl=0&amp;rlkey=mn303yyc7wjdvr8wos6p4jy4n">https://www.dropbox.com/scl/fi/dx5n4ah8koi2v14i45pk/Diario-Extra-27-de-abril-de-2016-Gobierno-abierto.docx?dl=0&amp;rlkey=mn303yyc7wjdvr8wos6p4jy4n</a>
24	Diario Extra	6 de setiembre, 2016	Gobierno impulsará reformas legales anticorrupción. Mediante consulta ciudadana en línea.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/c58n58db0636wkjt3tn9z/Diario-Extra-6-de-setiembre-de-2016-Reformas-anticorrupti-n.docx?dl=0&amp;rlkey=pgujv7gv14h6ie0wzibocqsn">https://www.dropbox.com/scl/fi/c58n58db0636wkjt3tn9z/Diario-Extra-6-de-setiembre-de-2016-Reformas-anticorrupti-n.docx?dl=0&amp;rlkey=pgujv7gv14h6ie0wzibocqsn</a>
25	Diario Extra	20 de enero, 2017	Gobierno impulsará decreto y nueva Ley de Acceso a la Información. Crearán mecanismo para apelar restricción a datos.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/sr6vnxas91cns23vt4wto/Diario-Extra-20-de-enero-de-2017-Acceso-a-Infomaci-n.docx?dl=0&amp;rlkey=oevuhinlksa4ii7cb0waiiux">https://www.dropbox.com/scl/fi/sr6vnxas91cns23vt4wto/Diario-Extra-20-de-enero-de-2017-Acceso-a-Infomaci-n.docx?dl=0&amp;rlkey=oevuhinlksa4ii7cb0waiiux</a>
26	Semanario Universidad	16 de octubre, 2016	Gobierno abierto en Costa Rica: Hacia la transparencia.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/7lw2y28qqv2j8cqrvv9r/Semanario-Universidad-16-oct-2016-GA-y-Part-Ciud.docx?dl=0&amp;rlkey=o3964rl3iaptgo89k7y5nx651">https://www.dropbox.com/scl/fi/7lw2y28qqv2j8cqrvv9r/Semanario-Universidad-16-oct-2016-GA-y-Part-Ciud.docx?dl=0&amp;rlkey=o3964rl3iaptgo89k7y5nx651</a>
27	Semanario Universidad	16 de octubre, 2016	Gobierno abierto y participación ciudadana. Semanario Universidad.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/zdvz0gwc8owa2czalddo/Semanario-Universidad-16-oct-2016-GA-y-part-Ciud-Opini-n.docx?dl=0&amp;rlkey=svhf9a59r7v31lbp4zo3kqny">https://www.dropbox.com/scl/fi/zdvz0gwc8owa2czalddo/Semanario-Universidad-16-oct-2016-GA-y-part-Ciud-Opini-n.docx?dl=0&amp;rlkey=svhf9a59r7v31lbp4zo3kqny</a>
28	Semanario Universidad	5 de diciembre, 2017	“Este es el Gobierno de la ‘casa de cristal’ en donde la transparencia y rendición de cuentas son la esencia de la gestión pública”.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/tpxqueuodkvz8knwxwjk8/Semanario-Universidad-5-dic-17-Gobierno-Casa-de-Cristal.docx?dl=0&amp;rlkey=pweersw4vwtu8n4xdkstzj13t">https://www.dropbox.com/scl/fi/tpxqueuodkvz8knwxwjk8/Semanario-Universidad-5-dic-17-Gobierno-Casa-de-Cristal.docx?dl=0&amp;rlkey=pweersw4vwtu8n4xdkstzj13t</a>
29	Semanario Universidad	12 de setiembre, 2018	Cuatro de cada diez instituciones públicas siguen fuera del sistema digital para compras estatales: Sistema Unificado de Compras Públicas.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/titxs89p1sh0fqueeq49q/Semanario-Universidad-12-set-2018-Compras-estatales.docx?dl=0&amp;rlkey=ivu82qd3o1cp573v9u49mdwek">https://www.dropbox.com/scl/fi/titxs89p1sh0fqueeq49q/Semanario-Universidad-12-set-2018-Compras-estatales.docx?dl=0&amp;rlkey=ivu82qd3o1cp573v9u49mdwek</a>
30	Semanario Universidad	5 de diciembre, 2018	Audidores ciudadanos van por más información de grandes contribuyentes.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/47068nkufwflsvtpjbywn/Semanario-Universidad-5-dic-2018-Audidores-ciudadanos.docx?dl=0&amp;rlkey=ku7vmhwgia3o6tkj7eqk1s0oh">https://www.dropbox.com/scl/fi/47068nkufwflsvtpjbywn/Semanario-Universidad-5-dic-2018-Audidores-ciudadanos.docx?dl=0&amp;rlkey=ku7vmhwgia3o6tkj7eqk1s0oh</a>
31	Semanario Universidad	15 de febrero, 2019	Criticán discrecionalidad excesiva en recomendaciones de magistrados para la Sala III.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/kkzj8aqz3501syh2x5920/Semanario-Universidad-15-feb-2019-Discrecionalidad-de-Magistrados.docx?dl=0&amp;rlkey=9qrcvop9qm4tyddkcolab1n0h">https://www.dropbox.com/scl/fi/kkzj8aqz3501syh2x5920/Semanario-Universidad-15-feb-2019-Discrecionalidad-de-Magistrados.docx?dl=0&amp;rlkey=9qrcvop9qm4tyddkcolab1n0h</a>
32	Semanario Universidad	18 de junio, 2019	Portal de Transparencia UCR estrena su segunda versión.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/oa08u4rapmjaxv9vysnb/Semanario-Universidad-18-jun-2019-Portal-UCR.docx?dl=0&amp;rlkey=g7ua76r0gl2l0q8uicgzi2w">https://www.dropbox.com/scl/fi/oa08u4rapmjaxv9vysnb/Semanario-Universidad-18-jun-2019-Portal-UCR.docx?dl=0&amp;rlkey=g7ua76r0gl2l0q8uicgzi2w</a>
33	Semanario Universidad	25 de febrero, 2020	“Pretenden revertir los avances en datos abiertos”. Semanario Universidad.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/i8pkif1dvndae8a2404bz/Semanario-Universidad-25-feb-20-Datos-abiertos.docx?dl=0&amp;rlkey=9who96349okd1b5wmez80idb7">https://www.dropbox.com/scl/fi/i8pkif1dvndae8a2404bz/Semanario-Universidad-25-feb-20-Datos-abiertos.docx?dl=0&amp;rlkey=9who96349okd1b5wmez80idb7</a>

No.	Medio	Fecha	Titular	Enlace
34	Semanao Universidad	16 de setiembre, 2020	Disputa con su equipo. Defensora reniega de informe sobre UPAD pese a que llega a sus mismas conclusiones. Semanario Universidad.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/w11rbjyqj9yzekrwfu2w/Semanario-Universidad-16-set-20-Defensor-a.docx?dl=0&amp;rlkey=9p8viju3jkvu1b1vfkteb5e7s">https://www.dropbox.com/scl/fi/w11rbjyqj9yzekrwfu2w/Semanario-Universidad-16-set-20-Defensor-a.docx?dl=0&amp;rlkey=9p8viju3jkvu1b1vfkteb5e7s</a>
35	Semanao Universidad	29 de setiembre, 2020	Un 72% de instituciones públicas digitalizaron procesos durante pandemia, informó la Contraloría. Semanario Universidad.	<a href="https://www.dropbox.com/scl/fi/dfxlxso1rhh7iao7i4boc/Semanario-Universidad-29-set-20-Compras-p-blicas.docx?dl=0&amp;rlkey=cei3y860ulp1fusc126wswe9q">https://www.dropbox.com/scl/fi/dfxlxso1rhh7iao7i4boc/Semanario-Universidad-29-set-20-Compras-p-blicas.docx?dl=0&amp;rlkey=cei3y860ulp1fusc126wswe9q</a>

Fuente: elaboración propia, 2021.

A partir de las notas recopiladas en la tabla 9, se realizó una cuantificación de los temas cubiertos, con el fin de identificar cuáles han sido los principales elementos vinculados con la gestión de Gobierno abierto durante el período 2012-2020, que se han incorporado en la agenda mediática. A partir de lo anterior, se obtuvo el desglose contemplado en la figura 11:

**Figura 11**  
**Desglose temático derivado de la cobertura informativa contemplada en la investigación para el período 2012-2020**  
**(Total de notas recopiladas 35)**



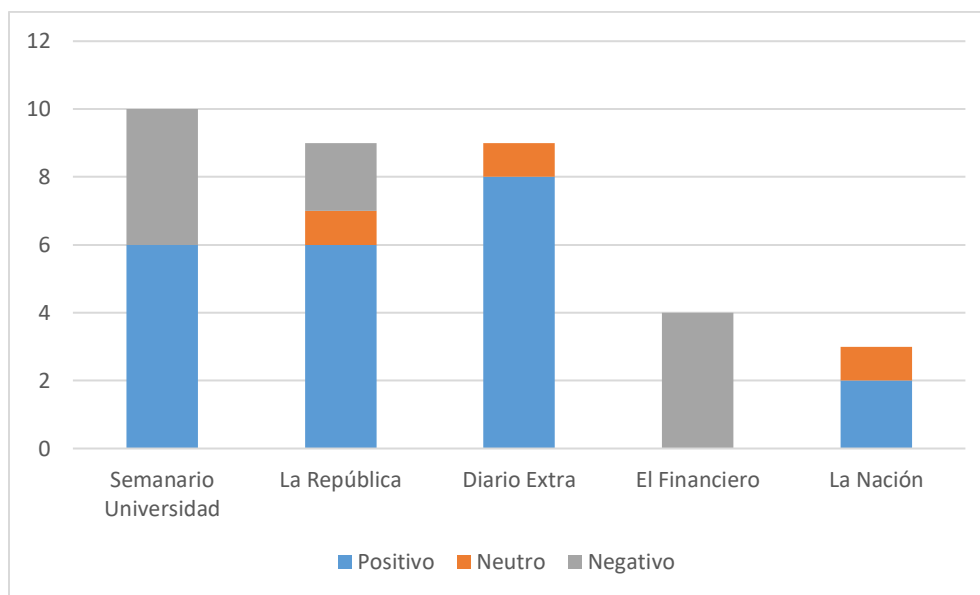
Fuente: elaboración propia, 2021

A partir de lo expuesto en la figura 11 se puede extraer que la mayor parte de los esfuerzos informativos han estado vinculados a la gestión de transparencia, como un mecanismo para incentivar la rendición de cuentas y combatir la corrupción, seguido por los conceptos de Gobierno abierto y apertura de datos.

Otro dato que llama la atención, es que la participación ciudadana aparece como el tema con menos menciones (2), a pesar de la relevancia que tiene la apertura a los procesos dialógicos con la ciudadanía, para incentivar procesos participativos y colaborativos en la construcción de políticas públicas, bajo el enfoque del modelo de Gobierno abierto.

Adicionalmente, y como parte del análisis realizado, se consideró el ángulo informativo de las respectivas notas, con el fin de identificar si su connotación era positiva, destacando los esfuerzos gubernamentales en esta materia; si era neutra, bajo un esquema estrictamente informativo; o bien, si se trataba de notas negativas que reflejaran críticas sobre la gestión desarrollada en esta área (Gobierno abierto) por parte del gobierno. A partir de lo anterior, se realizó el análisis de cada una de las publicaciones, para identificar cuáles eran los mensajes generales transmitidos a través del titular y el enfoque general del contenido, obteniendo el resultado que se detalla de seguido en la figura 12:

**Figura 12**  
**Segregación de las notas informativas vinculadas a la gestión de Gobierno abierto durante el período 2012-2020, según su enfoque (Total de notas recopiladas 35)**



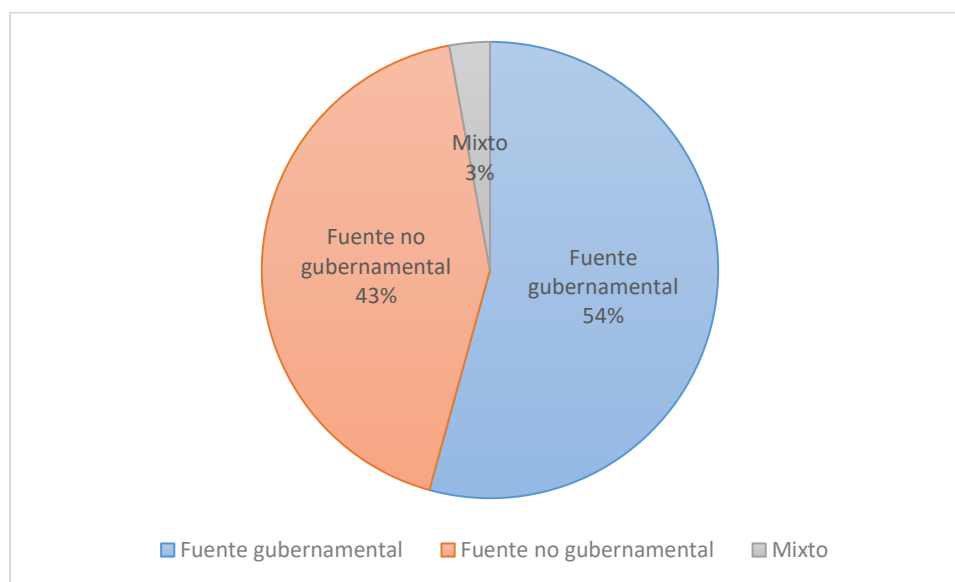
Fuente: elaboración propia, 2021

Según se desprende de la figura 12, El Financiero ha sido el medio más crítico con la gestión de Gobierno abierto, seguido de El Semanario Universidad y La República, siendo que han sido las fuentes informativas que han mostrado una orientación a criticar limitaciones, o lentos avances en algunas de las áreas como acceso a información y transparencia, según se detallará más adelante en el análisis de contenido.

Esto tiene también una relación directa con la composición de las notas según su fuente informativa, dado que no en todos los casos las informaciones han sido difundidas por una iniciativa gubernamental, como ente promotor de la gestión de Gobierno abierto, sino que en algunas de las ocasiones (43%), han sido gestionadas por terceros (artículos de opinión, o bien, notas generadas desde el interés de los propios medios), lo que ha incidido en que la conformación del mensaje tenga enfoques diversos, y de nuevo, en algunos casos una perspectiva crítica y negativa, tal y como se detalló en la figura 12.

Esta composición, en términos de fuentes informativas de referencia, según se detalla en la figura 13, obedece a casi una mitad del contenido generado por terceros, lo que dificultó la predictibilidad sobre las informaciones difundidas alrededor del tema, y por ende, del impacto generado en la opinión pública en su momento.

**Figura 13**  
**Composición de las notas informativas vinculadas a la gestión de Gobierno abierto durante el período 2012-2020, según fuente**  
**(Total de notas recopiladas 35)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Si se cruzan las variables “cantidad de notas publicadas” (tabla 8), versus el “origen de la fuente informativa” (figura 13); se puede apreciar que las notas gestionadas por parte del gobierno son de 16 aproximadamente, en un período de 8 años (2012-2020), lo que refleja

una gestión poco efectiva en materia de manejo informativo y estrategia mediática por los equipos que han estado a cargo de la gestión de Gobierno abierto.

Por otra parte, se realizó una tabulación de los contenidos abordados, con el fin de identificar la frecuencia de menciones en cada caso a partir de las notas informativas valoradas, según se detalla en la tabla 10:

**Tabla 10**  
**Temas derivados de la cobertura informativa,**  
**según frecuencia de menciones en su contenido**  
**Período 2012-2020**  
**(Total de notas recopiladas 35)**

Temas	Frecuencia de menciones
Acceso a la información	13
Transparencia	11
Adopción del modelo de Gobierno abierto	7
Gobierno digital	4
Protección de datos	3
Lucha contra la corrupción	2
Rendición de cuentas	2
Participación Ciudadana	1
Fortalecimiento de la gestión democrática	1
Fortalecimiento de la gobernanza	1
Sistema de compras estatales	1

Fuente: elaboración propia, 2021

El desglose de la información extraída en la tabla 10 permite identificar cuáles fueron los acentos informativos derivados de la gestión de prensa, siendo en este caso el acceso a la información y la transparencia los elementos que se trataron con mayor frecuencia, mientras que la participación ciudadana solo obtuvo una mención directa.

Desde el punto de vista de contenido, los mensajes vinculados con la gestión de Gobierno abierto estuvieron vinculados al anuncio del lanzamiento del programa como tal, recursos a invertir y participación en eventos regionales sobre esta materia, con algunas

referencias muy específicas sobre el impacto que esto tendría en la lucha contra la corrupción, el fortalecimiento de la gestión democrática y la gobernanza, así como el beneficio de contar con la participación de la ciudadanía en la construcción de propuestas y soluciones para mejorar la gestión pública.

No obstante lo anterior, la mayor cantidad de mensajes, según se derivada de la tabla 10, estuvieron vinculados con la transparencia, haciendo alusión a las implicaciones positivas que esto tiene en materia de fiscalización de la ciudadanía sobre la gestión estatal y el combate de la corrupción, aunque también hubo espacios para la crítica alrededor de la lentitud en los avances y la falta de liderazgo para guiar el proceso.

Otro de los temas que tuvo mayor presencia en las notas informativas fue el de los avances vinculados a la gestión de Gobierno digital, lo que incidiría en trámites más eficientes, y de alguna manera, en el acceso a datos e información. Pese a lo anterior, también hubo críticas en relación con la lentitud del proceso y las limitaciones legales para lograr el impacto deseado, aún y cuando se destacaron los esfuerzos por colocar información en los sitios WEB institucionales, la creación de un portal ciudadano de Gobierno abierto, y algunos comentarios positivos con respecto a la posición del país en comparación con el resto de la región centroamericana en materia de Gobierno digital y accesibilidad.

Esta mezcla de temas con ángulos positivos y negativos dificulta una visibilización integral de la gestión y avances en materia de Gobierno abierto, así como también, denota un desaprovechamiento del espectro informativo para lograr una mayor incidencia en la agenda mediática, atenuando la oportunidad de impactar la opinión pública e influenciar la agenda política.

De igual manera, no fue posible identificar elementos que contribuyeran a fortalecer el discurso público sobre Gobierno abierto, o bien, a canalizar temas determinados, que pudieran incidir de manera directa en la generación de políticas públicas para atender situaciones específicas de interés colectivo.

Por otra parte, la frecuencia de menciones vinculada a los temas cubiertos por los medios de comunicación (tabla 10) permite establecer una relación directa con las

prioridades gubernamentales y los primeros pasos de adopción del modelo. En este sentido, es comprensible que los aspectos normativos y el acceso a información se constituyan como temas prioritarios durante las primeras fases, según lo ha descrito la mismo manual de la CEPAL (2017, p.24).

Sin embargo, a pesar de que las notas informativas valoradas abarcan un período extenso (2012-2020), no se logra visualizar un avance en la agenda mediática hacia direcciones más integrales, para impulsar o apoyar las iniciativas participativas y colaborativas vinculadas a la creación de políticas públicas, y la generación de aportes para mejorar la gestión estatal y/o los servicios que se brindan a los usuarios y a la ciudadanía en general.

Otro elemento necesario de destacar, desde el punto de vista de la gestión de la comunicación, es que si bien es cierto algunas notas se relacionan con el lanzamiento del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, y la participación del país en actividades internacionales vinculadas a esta materia, no hay evidencias de que se hayan generado “mensajes claves” que contribuyeran, a partir de su exposición recurrente, a generar conceptos predeterminados en la opinión pública y fortalecer aspectos de orden discursivo.

A partir de la teoría de la acción comunicativa, y de acuerdo con lo que expone Riorda (2011, p.7), propiciar una gestión informativa tendiente a conciliar fuerzas, y a difundir las políticas gubernamentales en materia de Gobierno abierto, contribuiría a mejorar y fortalecer el vínculo entre el Gobierno y la ciudadanía.

Complementariamente, y atendiendo la propuesta de Velásquez (2014, p.24), involucrar a los diversos actores en el proceso de gestión de la política pública, en este caso concreto del impulso del modelo de Gobierno abierto, contribuiría a generar procesos facilitadores y de articulación.

De esta forma, puede concluirse que la gestión realizada no ha tenido la fuerza, estructura y continuidad necesarias para procurar un diálogo con la ciudadanía y los diversos actores económicos y sociales, cimentado desde la acción informativa, lo que debilita el impacto que pudo haber tenido este proceso de implementación, dado que según

menciona Castells (2009<sup>a</sup>, p. 181), la legitimación de la acción gubernamental es fundamental en este tipo de procesos, dado que permite reducir las fricciones.

En otro orden de ideas, y como parte del proceso vinculado a la gestión de la comunicación, se ha considerado oportuno el análisis del trabajo realizado por el equipo de Gobierno abierto en materia de redes sociales, para lo cual se ha llevado a cabo una revisión de los mensajes y estrategias utilizadas en la dimensión digital, según se detalla de seguido.

Lo anterior tomando en consideración que Monserrat, Quiles y Martínez (2017, p.542), Castillo (2009, p.90), Osorio (2006, p.1) y Aladro (2011, p.88), coinciden en que las nuevas herramientas digitales han generado nuevos espacios para el diálogo, la reflexión y el conflicto, siendo que en conjunto contribuyen a impactar la opinión pública, tomando en consideración sus implicaciones conceptuales e ideológicas.

### **3.8. La gestión de Gobierno abierto y las redes sociales**

Tal y como se indicó anteriormente, las redes sociales se han posicionado como canales de comunicación innovadores, debido a que ofrecen formas no convencionales de vincular a emisores y receptores, dada su versatilidad para el uso de recursos multimediáticos, así como para promover diálogos colectivos a partir de la colocación de temas de interés común, lo que contribuye a motivar reflexiones a partir de una agenda que surge de manera espontánea y colaborativa, sujeta de la interacción e inmediatez generada por las propias personas interlocutoras.

En este sentido, y según expone Aladro (2011, p.88), el creciente espectro y diversidad de canales y fuentes de información han dado un nuevo significado a la comunicación social, en el marco de lo cual la comunicación digital ha tomado un protagonismo singular, debido a elementos puntuales como la democratización del acceso a la construcción del discurso público, el cual anteriormente se fundamentaba en la esencia del discurso mediático y político (González, 2007, p.51).

A partir de lo anterior, y tomando conciencia de la relevancia que pueden adquirir las redes sociales en términos del análisis de diálogos ciudadanos a través de las interacciones y reacciones sobre publicaciones determinadas, se procedió a realizar una revisión de los

espacios disponibles, habiendo valorado previamente no utilizar Twitter como referencia debido a las limitaciones de contenido propias de su formato.

Por otra parte, se identificó que Gobierno abierto dispone de una cuenta en la aplicación móvil denominada “Telegram”, pero cuenta únicamente con 91 personas suscriptoras y fue creada en el 2019, por lo que se ha considerado que no generaría aportes enriquecedores para el presente análisis.

En el caso de Facebook, Gobierno abierto Costa Rica tiene un sitio oficial que fue creado en el año 2016 y el cual contaba con 6446 seguidores al 20 de julio de 2021, según se puede evidenciar en la tabla 11. Asimismo, hay otros sitios vinculados a la gestión de Gobierno abierto en esa red social, pero dado que han sido iniciativas privadas no se han considerado relevantes para el análisis de la estrategia oficial de comunicación. No obstante, se mencionan esos grupos privados en la tabla 11 como referencia, siendo que pudieran ser de utilidad para futuros estudios.

**Tabla 11**  
**Sitios de Facebook en Costa Rica vinculados a la gestión de Gobierno abierto**  
**Período 2016-2019**

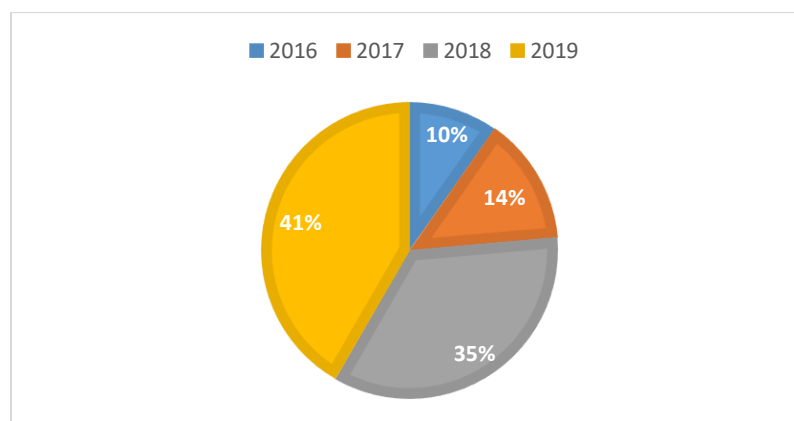
<b>Facebook</b>			
<b>Página</b>	<b>Cantidad de miembros</b>	<b>Observaciones</b>	<b>Período</b>
Gobierno abierto Costa Rica <a href="http://gobiernoabierto.go.cr/">http://gobiernoabierto.go.cr/</a> <a href="mailto:gobiernoabierto@presidencia.go.cr">gobiernoabierto@presidencia.go.cr</a>	<b>6446</b> seguidores al 20 de julio de 2021	Único sitio oficial	2016-2021
Yo soy Gobierno abierto <a href="http://yosoygobiernoabierto.cr/">http://yosoygobiernoabierto.cr/</a> <a href="mailto:yosoygobiernoabierto@gmail.com">yosoygobiernoabierto@gmail.com</a>	<b>1960</b> seguidores al 20 de julio de 2021	Este sitio fue creado por organizaciones de la sociedad civil	2015 - 2019
Educación en Gobierno abierto Administrador: INTEF (Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación del Profesorado).	<b>380</b> miembros	El grupo aparece “archivado” (Inactivo)	2019-2021

Fuente: elaboración propia, 2021.

Para el análisis de la comunicación oficial generada por el equipo de Gobierno en el Grupo de Facebook “Gobierno Abierto Costa Rica”, se procuró la utilización de herramientas electrónicas de procesamiento de información, pero debido a la combinación de mensajes con imágenes, y al uso de ciertos elementos textuales que podrían generar confusión en los algoritmos, por referencias a “hashtags”, y en algunos casos, por el uso de recursos figurativos, se consideró oportuno hacer una revisión de manera manual, sobre el histórico del año 2016 a la fecha.

No obstante, y debido al volumen de información, se seleccionó una muestra aleatoria por año, según se puede apreciar en la figura 14, considerando que los mensajes podían ser representativos del contenido, de acuerdo con la tónica de las publicaciones realizadas con regularidad en esta red.

**Figura 14**  
**Total de notas contempladas en el monitoreo del sitio de Facebook de Gobierno**  
**abierto Costa Rica, según año**  
**Período 2016-2019**  
**(Total de mensajes analizados 72)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Según se extrae de la figura 14, los mensajes seleccionados fueron incrementando según el año de referencia, para procurar un mayor acento en la valoración de los contenidos más recientes, sin perder de vista la integralidad que ofrece esta retrospectiva.

Asimismo, es oportuno reiterar que los mensajes seleccionados responden a la diversidad de temas identificados en la valoración visual realizada sobre la totalidad de los posts o publicaciones, y por tanto, se han considerado representativos en términos de su contenido, según se pueden observar en la segregación que se presenta en la tabla 12:

**Tabla 12**  
**Publicaciones de Facebook de Gobierno abierto incorporadas en el análisis de contenido**  
**Período 2016-2019**  
**(Total de mensajes analizados 72)**

Año:	2019		
No	Tema	Recursos	Tema
1	Construcción del IV Plan de acción.	Fotografía y texto	Plan de acción
2	Curso virtual sobre gestión documental y administración de archivos como elemento para la Red de transparencia y acceso a información.	Fotografía y texto	Capacitación
3	¿Qué es el Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto?	Afiche y texto	Educación en GA
4	¿Qué es La Alianza para el Gobierno abierto?	Afiche y texto	Educación en GA
5	Conferencia inaugural: Trazando la ruta de los datos abiertos en Costa Rica.	Afiche y texto	Educación en GA
6	Información sobre actividad ejecutada con Municipalidades, el CICAP y la UCR.	Fotografía y texto	Educación en GA
7	¿Qué es Gobierno abierto?	Afiche y texto	Educación en GA
8	Construcción del IV Plan de acción.	Fotografías y texto	Plan de Acción
9	Apertura de proceso de recolección de ideas para impulsar ideas de cuidado y mejora del ambiente.	Fotografía y texto	Participación Ciudadana
10	¿Qué es Gobierno abierto?	Afiche y texto	Educación en GA

11	La Alianza para un Gobierno abierto hace llamado para concursar por fondos para investigación.	Referencia WEB y texto	Impulso de investigación en GA
12	Conclusión del II Taller de Fortalecimiento de la Comisión Nacional de Gobierno Abierto.	Fotografía y texto	Educación en GA
13	Actividad realizada con oficiales de acceso a la información.	Fotografía y texto	Coordinación institucional
14	Celebración del Día Internacional de los Archivos.	Fotografía y texto	Actividad conmemorativa
15	Celebración del Día Internacional de los Archivos.	Afiche y texto	Actividad conmemorativa
16	CEPAL hace un llamado para atender la contaminación del aire a través de procesos participativos.	Afiche y texto	Participación Ciudadana
17	Anuncio de la construcción del IV Plan de Acción.	Enlace WEB y texto	Plan de acción
18	Anuncio de actividad ¿Cómo se construye un Estado abierto con diálogo nacional?	Fotografía y texto	Educación en GA
19	Anuncio de “Apertura de Diálogo Nacional”.	Afiche y texto	Avances
20	Cumbre mundial de Gobierno abierto.	Fotografías y texto	Evento internacional
21	Invitación para crear compromisos de género para los países miembros de la Alianza para un Gobierno abierto.	Afiche y texto	Participación ciudadana
22	Anuncio de Livestream sobre Gobierno abierto.	Texto	Educación en GA
23	Nota participación en cumbre sobre Gobierno abierto.	Fotografía y texto	Avances
24	Participación de Costa Rica en Cumbre Mundial sobre Gobierno abierto.	Fotografía y texto	Educación en GA
25	Posicionamiento del enfoque de género en la alianza para un Gobierno abierto.	Afiche y texto	Avances
26	Arranque de la tercera edición del reto país para recolectar ideas para el procesamiento de residuos.	Fotografías y texto	Avances
27	Anuncio sobre Instalación de la Comisión de Alto Nivel de Buenos Aires de Puntarenas (no da mayor información).	Afiche y texto	Avances

28	Meme sobre apertura de datos.	Afiche  Ha sido una de las publicaciones con mayor cantidad de reacciones (169). Normalmente no superan las 20 reacciones.	Apertura de datos
29	Apertura de convocatoria para representante del sector privado en la Comisión de Datos Abiertos.	Afiche y texto	Participación ciudadana
30	Espacio de diálogo realizado con el Sr. Alonso Cerdán de Open Government.	Fotografía y texto	Actividades de GA
<b>Año:</b>	<b>2018</b>		
<b>No</b>	<b>Tema</b>	<b>Recursos</b>	<b>Tema</b>
1	Presentación del Plan Nacional de Desarrollo e Inversión Pública del Bicentenario 2019-2022 como principio de transparencia.	Infografía y texto	Transparencia
2	Diálogo ciudadano virtual desde la Asamblea Legislativa.	Fotografía y texto	Participación Ciudadana
3	Celebración del Día Nacional contra la Corrupción (9 de diciembre).	Afiche y texto	Actividad conmemorativa
4	Gobierno anuncia apertura de canales de consulta pública (no detalla).	Video	Participación ciudadana
5	Se informó sobre el Taller de diseño de una política de transparencia y acceso a información pública.	Fotografías y texto	Avances
6	Día internacional de eliminación contra la violencia contra las mujeres.	Video	Actividad conmemorativa
7	Anuncio de conferencia de colaboradores del proyecto OpenStreetMap (datos abiertos).	Afiches y texto	Educación en GA
8	Anuncio de Encuentro Internacional de Gobernanza y Derechos Climáticos - transparencia-.	Fotografía y texto	Evento internacional

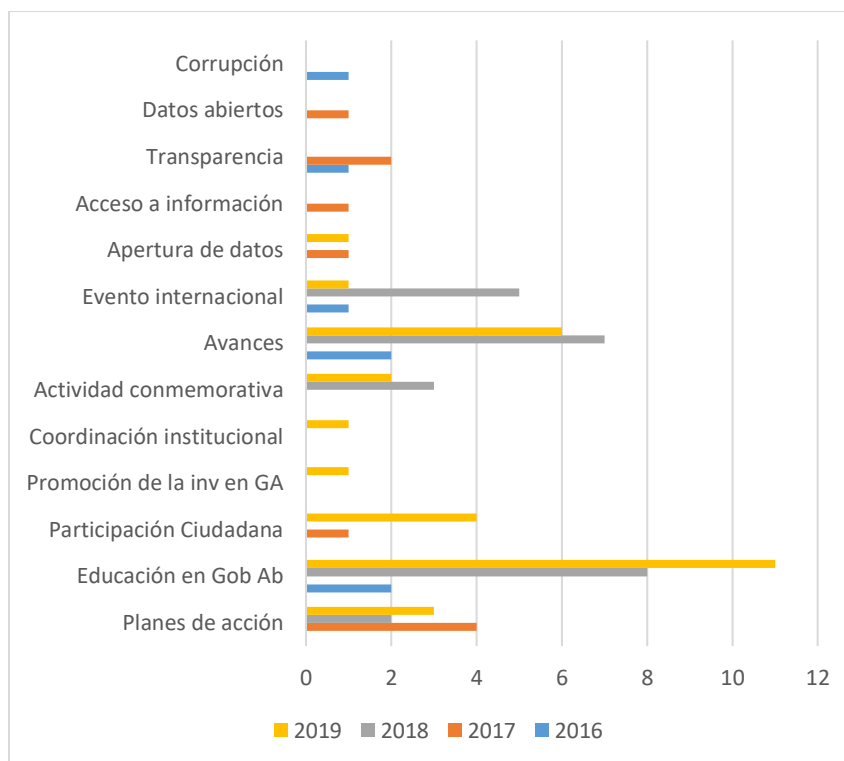
9	Firma de convenio con la Agencia de Protección de Datos.	Fotografía y texto	Avances
10	Conversatorio “El Rol del Departamento de Participación Ciudadana en un contexto de Estado Abierto”.	Fotografía y texto	Educación en GA
11	Conversatorio sobre datos abiertos.	Video	Educación en GA
12	Anuncio de conversatorio sobre datos abiertos.	Afiche y texto	Educación en GA
13	Celebración de la Semana Internacional del Acceso Abierto.	Afiche y texto	Actividad conmemorativa
14	Informe interno de avances del III Plan de Acción.	Foto y textos	Avances
15	Reunión con diputados de Ecuador para hablar sobre retos de la democracia.	Foto y textos	Evento internacional
16	Delegación costarricense participó en Cumbre Global sobre Gobierno abierto.	Foto y texto	Evento internacional
17	Presentación del III Plan de Acción.	Video	Plan de acción
18	Invitación a Presentación del III Plan de acción.	Afiche y texto	Plan de acción
19	Municipalidad de La Unión se une al programa “Munis abiertas”.	Fotografías y texto	Avances
20	Ministerios cuentan con matrices de auditoría -transparencia-.	Fotografías y texto	Avances
21	Sesión de la Comisión de Gobierno abierto.	Fotografías y texto	Avances
22	Clausura de Foro Nacional sobre Datos para el Desarrollo Sostenible.	Fotografía y textos	Educación en GA
23	Conferencia de Gobierno – Anuncio de Ley de Lactancia Materna -.	Video	Avances
24	Inicio de Foro sobre Datos para el Desarrollo Sostenible.	Video	Educación en GA
25	Costa Rica y Chile tuvieron puntuaciones más altas entre países de América Latina en índice de CEPAL sobre avances en Gobierno abierto.	Afiche, enlace a nota y texto	Evento internacional

<b>Año:</b>	<b>2017</b>		
<b>No</b>	<b>Tema</b>	<b>Recursos</b>	<b>Tema</b>
1	III Plan de acción.	Texto	Plan de acción
2	Rendición de cuentas.	Texto	Acceso a información
3	Índice de transparencia en la gestión pública.	Texto y afiche	Transparencia
4	Segundo Plan de Acción alcanza fase final.	Texto	Plan de acción
5	Avances del II Plan de acción.	Texto y fotografías	Plan de acción
6	Apertura de datos.	Nota informativa	Apertura de datos
7	Transmisión de Conferencias de Gobierno obedecen al principio de transparencia.	Texto y video	Transparencia
8	Inauguración de evento “ConDatos”.	Texto y	Datos abiertos
9	Costa Rica camina hacia el tercer plan de acción.	Texto y fotografía	Plan de acción
10	Cadena nacional sobre discusión de la sectorización del pago electrónico.	Texto y fotografía	Participación ciudadana
<b>Año:</b>	<b>2016</b>		
<b>No</b>	<b>Tema</b>	<b>Recursos</b>	<b>Tema</b>
1	Ruta Munis Abiertas.	Texto y video	Avances
2	Taller para funcionarios municipales.	Texto y fotografías	Educación en GA
3	Informe de comitiva que viajó a Cumbre Mundial sobre Gobierno abierto.	Texto y Fotografía	Evento internacional
4	¿Qué es Gobierno abierto y cuáles son sus beneficios? Municipalidad de Liberia.	Fotografía y texto	Educación en GA
5	Posición de Costa Rica en el Global Open Data Index.	Fotografía y texto	Avances
6	Firma de decreto que obliga a instituciones a publicar informes.	Afiche y texto	Transparencia
7	Conversatorio sobre ruta de trabajo contra la corrupción.	Afiche y texto	Lucha contra la Corrupción

Fuente, elaboración propia, 2021.

La tabla 12 no solo permite ver la dispersión temática de los contenidos difundidos a través de la red social Facebook, por parte del equipo gestor de Gobierno abierto, sino que también hace énfasis en los tipos de formatos utilizados, siendo que las fotografías y videos forman parte regular de los contenidos, así como también, esto ha permitido establecer un desglose de los temas que se han tratado prioritariamente, según la segregación que se presenta por año en la figura 15:

**Figura 15**  
**Temas vinculados a los mensajes difundidos por año en el Facebook de Gobierno abierto Costa Rica de acuerdo con la muestra de mensajes utilizada para la investigación**  
**Período 2016-2019**  
**(Total de mensajes analizados 72)**

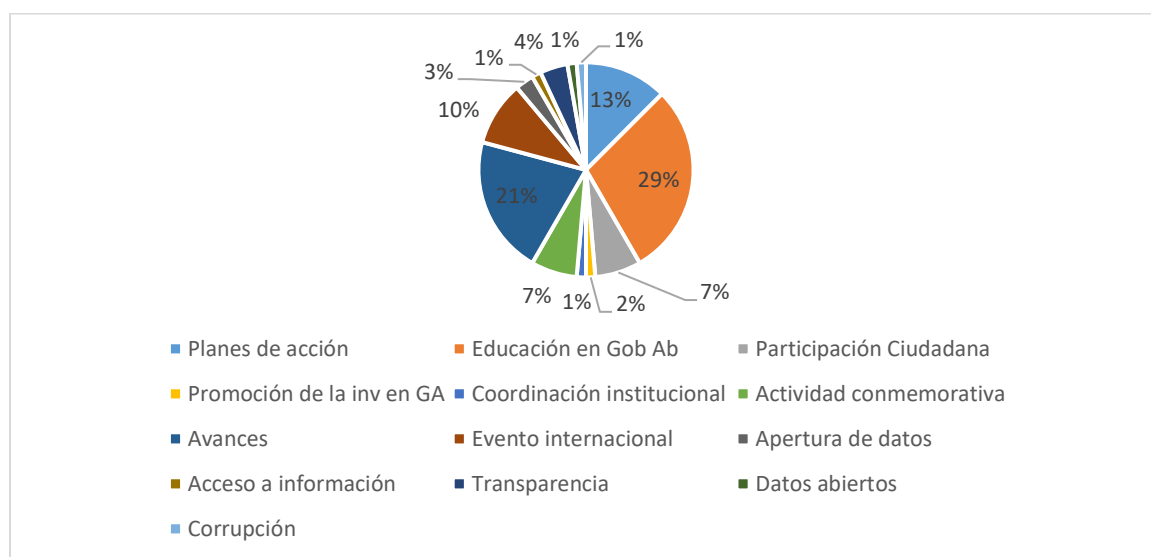


Fuente: elaboración propia, 2021

La figura 15 permite identificar los temas que han tenido mayor representatividad en la difusión de los mensajes contemplados durante el período 2016-2019 (la red fue creada en el año 2016, por lo que no es posible obtener mensajes previos para ajustarse por completo al período de análisis de la investigación), y a partir de los cuales se puede extraer, según

se muestra en la figura 16, que los principales temas promovidos han estado vinculados a actividades de educación sobre Gobierno abierto, tales como conversatorios, talleres y conferencias; seguido por el suministro de información derivada de los avances y resultados generados; figurando los planes de acción como el tercer punto de mayor interés (convocatorias abiertas para participar en la construcción de los planes, y resultados derivados de estas construcciones colectivas):

**Figura 16**  
**Segregación de temas, según número de menciones en la muestra de mensajes seleccionada del Facebook de Gobierno abierto, para el período 2016-2019**  
**(Total de mensajes analizados 72)**



Fuente: elaboración propia, 2021.

Un elemento que es oportuno rescatar en el análisis de los mensajes, es que la estrategia de comunicación utilizada en la Red de Facebook se basa en aspectos informativos y demostrativos (presentación de evidencias de actividades o resultados logrados), lo que obedece a una práctica que podría categorizarse bajo la denominación de “rendición de cuentas”, y la difusión de información en general.

No obstante, y según anotan Canel y Louma (2019, p.12), la percepción del imaginario colectivo sobre la acción estatal tiende a ser negativa, dado que usualmente hay preconcepciones vinculadas a los excesos burocráticos y la ineficiencia administrativa. Tomando en consideración este contraste cognitivo que mencionan los autores, no bastaría

este análisis para saber cuál es la percepción de la opinión pública sobre la gestión de Gobierno abierto, sino que el aporte gira alrededor de la construcción y significancia de los mensajes difundidos hacia la colectividad.

Es a partir de lo anterior que se considera que este espacio podría ser utilizado para mostrar evidencias concretas de los avances, y generar herramientas para que las personas usuarias no solo tengan la oportunidad de interactuar con las instituciones de Gobierno, sino también, que facilitaran el suministro de datos, o bien, se hubieran podido administrar contenidos para organizar los aportes de la colectividad alrededor de temas determinados.

Según se ha podido evidenciar en el marco de las acciones desarrolladas, el Gobierno ha subutilizado esta potencial funcionalidad de interacción; y de igual manera, ha desaprovechado la oportunidad para contribuir al desarrollo de mensajes clave alrededor de esta materia.

Lo anterior tomando en consideración que de acuerdo con la propuesta de Castells (2009b, p.80), las nuevas tecnologías generan una plataforma común para incentivar la manifestación de criterios y opiniones, lo que a su vez podría estimular procesos de diálogo y construcción colectiva. No obstante, en ninguna de las publicaciones recogidas, se puede evidenciar un “llamado a la acción” para impulsar actividades concretas o permitir sinergias de esfuerzos alrededor de temas determinados, y menos aún, para trabajar de manera colaborativa en la construcción de políticas públicas.

Otro elemento que ha llamado la atención, es que el Gobierno no ha desarrollado herramientas tecnológicas para facilitar el procesamiento de información, generación de aportes, o diseño de mecanismos de votación, a través de los cuales pueda recoger el sentir de la colectividad sobre propuestas determinadas.

Bajo esta perspectiva, se ha desaprovechado un espacio para generar oportunidades de interacción, dado que según agrega Castells (2009a, p.181), las redes sociales se han convertido en innovadoras fuerzas de vinculación del Estado con la ciudadanía, lo cual no solo es de gran utilidad para establecer procesos de diálogo y reflexión, sino también para impulsar la legitimidad de la acción gubernamental, lo que es fundamental para una gestión pública exitosa de acuerdo con la propuesta de Pollit y Bouckaert (2011).

Otro elemento interesante, es que realizando un análisis cruzado con el monitoreo de medios, no es posible visibilizar un esfuerzo coordinado para impulsar objetivos de comunicación, sean orientados a la difusión de resultados o actividades, o bien, para incentivar discusiones conducentes a la construcción de políticas públicas.

Esto sería de gran utilidad, dado que no solo permitiría recoger aportes e incentivar una dinámica de *crowdsourcing*, sino que además permitiría realizar un proceso diagnóstico, el cual de acuerdo con Bourgon (2011, p.320), es indispensable previo a establecer cualquier agenda.

En complemento de lo anterior, las redes sociales podrían ser utilizadas como mecanismo para promover la gestión de transparencia y rendición de cuentas, facilitando enlaces de acceso a datos e información, y propiciando un mayor incentivo de la ciudadanía para ser partes activas en el escrutinio público, y el uso de información de base para orientar la toma de decisiones. Esto, de acuerdo con lo que propone Osiris (2015, p.38) sería de gran utilidad para construir estrategias de vinculación entre el Estado y la ciudadanía.

En términos generales, es posible concluir que el uso de la página de Facebook, por parte del equipo de Gobierno abierto, se ha limitado a un propósito unidireccional de suministro de información, desaprovechando todas las características de interacción y participación, que esta red ofrece por defecto.

Asimismo, se ha desaprovechado este espacio para construir el discurso público alrededor de Gobierno abierto, impulsar el uso de herramientas interactivas para la recopilación de información y propiciar el uso de datos.

Lo anterior permite evidenciar una falta de integralidad y asertividad estratégica en el uso de este medio, sin dejar de tener en consideración, el requerimiento de recursos técnicos y humanos para lograr resultados tangibles en el fomento del diálogo ciudadano, la sinergia de esfuerzos, incentivar el uso de datos e información, y propiciar espacios colaborativos para el análisis y construcción de políticas públicas.

## **CAPÍTULO IV**

### **LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA DE UN GOBIERNO ABIERTO**

En el presente capítulo se analizan las políticas y estrategias de participación ciudadana implementadas durante el período 2014-2019, en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica.

Lo anterior con el objetivo de determinar su alcance y características en las dimensiones de: consultas públicas, espacios de co-creación, y mecanismos para la gestión de solicitudes o consultas de la ciudadanía.

En primera instancia, a manera de políticas y normas vigentes, es necesario aportar que el país ha venido procurando establecer las bases necesarias para garantizar el derecho ciudadano de participar activamente en el proceso de toma de decisiones, según se detalla de seguido:

- 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.
- ii. Ley 4240 de Planificación Urbana (1968 y su reforma en 1996), artículos 59 y 60, norma la participación de vecinos interesados en la preparación y aplicación del Plan Regulador del Cantón.

- iii. Ley 7593 de la ARESEP (y su reforma en el 2008 por la Ley 8660), regula las audiencias públicas y consultas ciudadanas en materia de tarifas y condiciones en la prestación de 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 puedan afectar.

De manera complementaria a lo anterior, el país ha suscrito las políticas establecidas en materia de participación ciudadana por parte del OGP (2017a, p.2), las cuales se detallan de seguido:

- i. La participación pública se basa en la convicción que aquellos afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso de toma de la misma.
- ii. La participación pública promueve la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo los tomadores de decisiones.
- iii. La participación pública procura y facilita la participación de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella.
- iv. La participación pública solicita la opinión de los participantes en cuanto a los mecanismos de participación.
- v. La participación pública ofrece a los participantes la información que reunieren para poder participar de forma significativa.
- vi. La participación pública comunica a los participantes de qué forma sus aportaciones afectaron la decisión.

Es oportuno indicar que ninguna de las políticas anteriormente mencionadas hace referencia a lineamientos de inclusión, así como tampoco se establecen mecanismos o propuestas para impulsar espacios permanentes de diálogo alrededor de temas de interés nacional. Esto a pesar de que el manual de participación y co-creación, en apartados posteriores, si detalla niveles de mayor avance y desarrollo, donde los países pueden convocar de manera regular a la ciudadanía a participar en espacios colaborativos (OGP, 2017a, p.2)

No obstante lo expuesto, si se indica de manera expresa el requerimiento de establecer mecanismos de realimentación para que las personas que hayan participado activamente en los procesos de toma de decisiones, tengan la posibilidad de conocer cuál fue el resultado del proceso de análisis y valoración de los aportes recibidos, y principalmente, si sus propuestas o sugerencias fueron consideradas.

De igual manera, el país suscribió los principios de la OCDE (2001) en esta materia, donde se establecen un compromiso más general, para dar oportunidad de que la ciudadanía tenga la oportunidad de participar en la elaboración de políticas públicas.

Para estos efectos, la OCDE (2001, p.1) establece que “el fortalecimiento de las relaciones con los ciudadanos es una buena inversión para mejorar el diseño de políticas, al igual que un elemento fundamental del buen Gobierno”. Lo anterior, partiendo de que la visión colectiva permite enriquecer la perspectiva sobre las necesidades, expectativas y posibles soluciones, así como también, permite incrementar la confianza y legitimidad de la gestión pública.

Para lograr una participación efectiva, la OCDE (2001, p.1) ha establecido las siguientes políticas:

- i. La información que se suministre al ciudadano debe ser completa, objetiva, confiable, relevante, fácil de encontrar y entender.
- ii. Las consultas públicas deben tener metas y reglas claras que definan sus límites y la obligación del gobierno de rendir cuentas por el uso de la contribución de los ciudadanos.
- iii. La participación debe llevarse a cabo con flexibilidad y tiempo suficientes para permitir el surgimiento de nuevas ideas y propuestas por parte de los ciudadanos, así como de los mecanismos necesarios para su integración en los procesos de diseño de políticas del Gobierno.

Es necesario anotar que si bien es cierto las consultas públicas se han convertido en una tendencia en los países democráticos, también es oportuno tener en consideración que en

una época marcada por la post-verdad, se han generado distorsiones informativas, tanto a nivel de los medios tradicionales como de las redes sociales, lo que en muchas ocasiones ha propiciado sesgos en la toma de decisiones.

En este contexto resultan especialmente valiosas estas políticas referidas de la OCDE, así como también, la propuesta de que los procesos de co-creación puedan desarrollarse con el tiempo y flexibilidad necesarios, para dar oportunidades reales de participación y reflexión.

Los elementos anteriormente expuestos han sido diseñados para potenciar la participación ciudadana, pero según reconoce la misma OCDE (2001, p.2), los procesos de diálogo con la ciudadanía para la construcción de políticas públicas “están creciendo, pero a un ritmo muy lento”, y aún prevalecen importantes brechas que requieren del apoyo y articulación gubernamental para ser superadas.

En el caso de Costa Rica, en el marco de la investigación realizada, se identificaron diversos espacios y mecanismos de articulación con la ciudadanía durante el período 2014-2019, los cuales fueron impulsados por el equipo gestor de Gobierno abierto, según se detalla en el siguiente apartado; así como también, se logró profundizar en la delimitación y alcances de la participación ciudadana en el país.

#### **4.1. Una estrategia institucional para impulsar un acercamiento con la ciudadanía, en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto.**

Como parte de las acciones tomadas en el marco de la Estrategia para un Gobierno abierto, con el fin de incentivar la adopción de prácticas institucionales en esta materia, así como para facilitar la labor de gestión y seguimiento, fueron nombrados “oficiales de información”, en las instituciones del Poder Ejecutivo Central.

Para la elección de los representantes que desempeñarían esta función, se consideró oportuno que fueran personas que ocuparan puestos de la estructura regular de la organización, para evitar el impacto que podría implicar la rotación propia de los puestos políticos.

Adicionalmente, se otorgó la responsabilidad de esta figura a los Contralores de Servicio (según se estableció en el decreto 40200 MP-MEIC-MC, artículo 12), conociendo que tienen un rol relevante en el desempeño de la organización, bajo su labor de fiscalización interna y vinculación con el usuario (Entrevista realizada a Zúñiga, 13 de agosto del 2018).

#### **4.1.a Cómo se ha articulado la gestión de los oficiales de información**

De acuerdo con la información recopilada a través de las entrevistas que se llevaron a cabo con Zúñiga (2018), Matamoros (2018) y Sojo (2019), se han venido desarrollando varias reuniones de coordinación con los oficiales de información con el fin de dictar las pautas de trabajo, y en un período más reciente (enero, 2020), se llevó a cabo una sesión para el intercambio de criterios e información en relación con el desarrollo de este rol.

En el marco de este evento se identificó que si bien es cierto la idea de tener oficiales de información en las instituciones parecía promisoría, fue cuestionada por los propios Contralores de Servicios, en el grupo focal realizado el 31 de enero del 2020, por cuanto consideraron que había una incompatibilidad de funciones entre este rol y su puesto habitual, dado que si una persona ciudadana tuviera una inconformidad con su gestión, y elevara el reclamo a la Contraloría de Servicios en la institución, les correspondería a ellos mismos ejercer como juez y parte en el proceso.

Por otra parte, en este encuentro se puso en evidencia de que no había habido realmente un seguimiento, por parte del equipo gestor de Gobierno abierto, en relación con las condiciones y el contexto en que se venía desempeñando esta función, más allá de las directrices de acatamiento obligatorio que habían sido emitidas inicialmente para articular una red de transparencia a través de los diversos sitios WEB de las instituciones.

Estos esfuerzos en materia de transparencia se han desarrollado al amparo de los Decretos 40199 y 40200, orientados a dar sustento legal al acceso a datos e información, y han tenido como objetivo estandarizar las plataformas de datos abiertos en las instituciones del Poder Ejecutivo Central. No obstante, la directriz fue acatada en un inicio (2017) por las instituciones, pero al aplicar varias pruebas de seguimiento en el año 2019 para valorar

el funcionamiento de los enlaces, se pudo constatar que la mayoría de éstos ya no estaban activos o se habían “roto”.

Por otra parte, fue señalado el hecho de que si bien los gestores de Gobierno abierto habían mantenido una comunicación con los “oficiales de información” en relación con la implementación de las directrices sobre datos abiertos, no se había logrado mantener un diálogo unificado con los jefes y los funcionarios que ocupaban cargos políticos, lo que generó contradicciones internas, incluyendo instrucciones institucionales para retirar la información disponible por diversos motivos discrecionales.

Según comentó Sojo (Entrevista personal 17 de julio 2019), otro desacierto en este proceso, es que los oficiales fueron designados como “oficiales de información” y no como “oficiales de Gobierno abierto”, por lo que sus funciones eran más limitadas de lo deseable en el marco de la Estrategia para un Gobierno abierto, lo que les había implicado replantear la propuesta para motivar la adopción de nuevas funciones vinculadas con los ejes de rendición de cuentas y de participación ciudadana, aunque para la fecha de la entrevista, esto era únicamente un hallazgo y no se habían tomado acciones correctivas.

Es interesante retomar, que de acuerdo con la teoría del neoinstitucionalismo sociológico, el funcionamiento de las instituciones estará marcado por los aspectos conductuales propios de las y los funcionarios, y que no es posible concebir procesos de transformación, si no se toman en consideración aspectos propios de la acción humana, siendo que esto puede implicar posibles contracciones y relaciones conflictivas como producto de la incertidumbre y la resistencia al cambio (Hernández, 2016).

Es necesario, bajo este principio, tomar en consideración que las organizaciones son estructuras sociales, a partir de las cuales se van construyendo hábitos y convenciones (Rivas, 2015).

No obstante, en el proceso de la implementación del Gobierno abierto no ha habido espacio para generar acercamientos participativos con los representantes institucionales, sino que el proceso se ha enmarcado en la emisión de directrices y pautas, lo que ha ocasionado diversos inconvenientes en términos de estandarización de procesos, seguimiento y efectividad del proceso.

Un elemento medular en este sentido, es el nivel de información que las y los oficiales de Gobierno deben, o deberían dominar, para ser garantes de que se cumpla de manera efectiva con la implementación del Modelo de Gobierno abierto.

No obstante, a través de las encuestas aplicadas a 30 Oficiales de Información se pudo evidenciar que en su mayoría tenían un conocimiento limitado de las perspectivas y alcances de la gestión, dado que solo un 13,33% pudo reconocer los tres ejes prioritarios de acción del Gobierno abierto (Rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana). Incluso, un 6% afirmó no tener conocimiento sobre el significado del término de Gobierno abierto.

En este sentido, el hallazgo derivado de las consultas realizadas es que el conocimiento en materia de Gobierno abierto, por parte de estos oficiales de información es bajo, así como también, mostraron dudas e inquietudes con respecto a la efectividad y características del proceso, según se detalló en la sección anterior, dado que en la mayoría de los casos, los esfuerzos han estado vinculados con la red de transparencia.

Es necesario agregar que como parte de las estrategias previstas de difusión de información, se ha dado énfasis al uso de recursos tecnológicos (Sitios WEB y redes sociales), pero no ha habido evidencias de que se hayan generado espacios para impulsar esfuerzos colaborativos y la legitimación de las acciones a seguir, lo que ha implicado una menor fluidez en el proceso.

Aunado a lo anterior, es importante indicar que adicionalmente hubiera sido oportuno realizar un proceso de sensibilización e información dirigido a todas y todos los funcionarios, con el fin de contribuir al desarrollo de una cultura organizacional orientada a la apertura de datos, pero también, a la rendición de cuentas y a la participación ciudadana.

#### **4.2. Estrategias de Participación Ciudadana: un vínculo con la sociedad civil**

Tal y como se ha indicado anteriormente, en el presente apartado se detallan las características y alcances de la participación ciudadana en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica, para el período 2014-2019.

Como parte de los objetivos de la investigación se precedió a reconocer y caracterizar los espacios de consulta pública, co-creación; y atención de consultas y sugerencias por parte de la ciudadanía, así como también, se ha realizado un análisis general de la preparación de la institucionalidad para ser una contraparte activa en el proceso.

Como punto de partida se llevó a cabo una revisión detallada de los “planes de acción” elaborados en el período indicado (2014-2019), así como de sus respectivos reportes de resultados, lo que permitió realizar una clasificación de las actividades ejecutadas, según se detalla en la tabla 13:

**Tabla 13**  
**Actividades de participación ciudadana promovidas en el contexto de la**  
**implementación del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica**  
**Período 2013-2019**

Actividad	Tipo de actividad	Plan de Acción	Observaciones
Creación de sitio WEB “Portal ciudadano”	Acceso a información	I	Sitio WEB orientado al acceso a información
Hackaton Costa Rica	Espacio de capacitación	I	Orientado al uso de datos
Mejoramiento del Portal Ciudadano	Acceso a información	I	
Fortalecimiento del Sistema de Contralorías de Servicio	Acceso a información	I	Campañas informativas para promover el acceso a información y la gestión de reclamaciones
Guía para desarrollo de sitios WEB Gubernamental	Acceso a Información	I	
Plataforma para control ciudadano sobre gasto público	Transparencia	I	
Proyecto de Ley sobre acceso a información pública	Acceso a información	I	
Definición de una política de datos abiertos	Acceso a información	I	

Potenciar apertura de datos en instituciones públicas	Acceso a información	I	No se detalla en qué consiste
Directriz para publicación de actas de órganos Colegiados	Transparencia	I	
Empoderar a la población a través de espacios de participación	Espacio para aporte de sugerencias	I	Creación de plataforma "Yo propongo" (actualmente no está habilitada)
Creación de foro sobre temas ambientales	Espacio abierto de discusión	I	
Propuesta para estandarización de datos abiertos	Acceso a información	II	El propósito fue unificar los formatos, pero en realidad muchos de los enlaces se han "roto" en el tiempo
Definición de estándares de una plataforma de acceso a información	Acceso a información	II	
Desarrollo informativo de perfil de Instituciones Públicas	Orientación	II	
Plan piloto para gestión de archivos	Organización de información	II	
Plataforma tecnológica para inventario de iniciativas y necesidades ciudadanas e institucionales	Organización de información	II	
Transparentar contratación de infraestructura	Transparencia	II	Procesos transparentes para contrataciones
Publicación de informes institucionales de cumplimiento	Transparencia	II	
Programa "Yo soy Gobierno Abierto" (consulta) <a href="http://abriendodatos.cr/proyectos/yo-soy-gobierno-abierto">http://abriendodatos.cr/proyectos/yo-soy-gobierno-abierto</a>	Espacio para aporte de sugerencias	II	Proyecto de consulta ciudadana. Esta página sigue activa
Divulgación de derechos ciudadanos	Información	II	Campaña informativa
Propuesta de protocolo para diálogo con sectores	Consulta pública	II	

Difusión de políticas de participación ciudadana del Poder Judicial	Información	II	No se detalla cómo se realizó
Creación de herramientas de participación ciudadana	Espacio para aporte de sugerencias	II	Instituciones crearán y potenciarán canales de participación ciudadana
Consulta pública del II Plan de acción	Consulta pública	II	Espacio de co-creación
Creación de plataforma información sobre denuncias por agresión a mujeres	Información	III	
Apertura de datos públicos en materia de cambio climático	Información	III	
Observatorio del marco jurídico	Transparencia	III	Se propone como mecanismo de monitoreo
Adopción de estándares para contrataciones abiertas	Transparencia	III	
Programa justicia abierta	Transparencia	III	Se propone como mecanismo de vigilancia
Política de Parlamento Abierto	Transparencia	III	
Plataforma de educación abierta	Información	III	Se plantea como difusión de la oferta
Laboratorio de Innovación para ciudades sostenibles e inclusivas	Co-creación	III	Se propone como un espacio de diálogo y participación
Mecanismos para la defensa de los derechos LGTBIQ+	Co-creación	III	Se propone como una mesa de diálogo para co-crear

Fuente: Elaboración propia a partir de los compromisos derivados de los planes de acción, 2020.

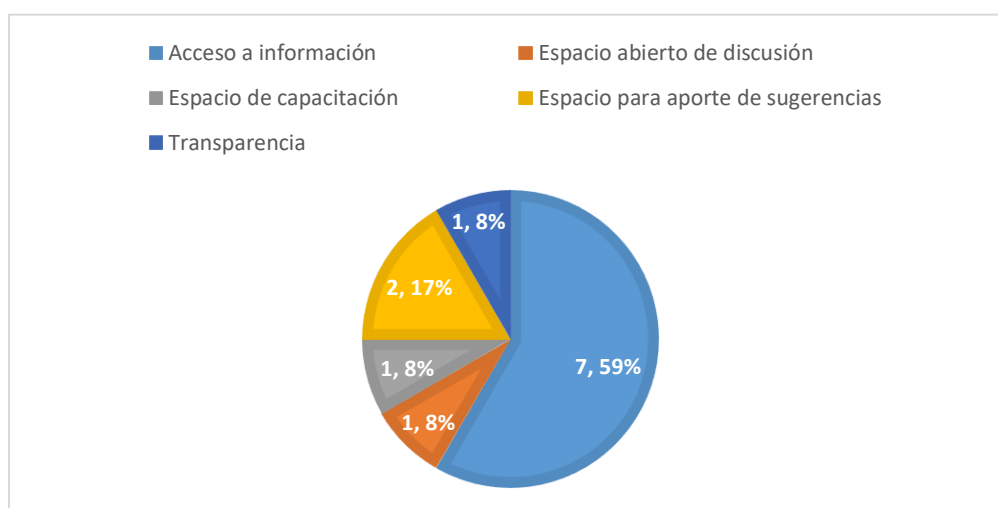
De la tabla 13 se puede extraer que de las 30 gestiones de Gobierno abierto contabilizadas, 56% han estado orientadas a la transparencia, un 34% a la participación ciudadana y un 10% a la rendición de cuentas.

En este sentido, se ha visto un esfuerzo constante en materia de transparencia en los tres planes de acción, un creciente esfuerzo en materia de participación ciudadana y algunos esfuerzos en materia de rendición de cuentas.

Por otra parte, y en términos de distribución de acciones, se infiere del listado de la tabla 13 que hay un cumplimiento positivo de las promesas del Gobierno abierto, aunque al momento de hacer un análisis cruzado con los informes de evaluación, no necesariamente las actividades reflejan avances significativos para la población, sea por aspectos de forma (no se cumplen los estándares previstos de disposición de documentos en formatos abiertos), o bien, por la amplitud y alcance de las actividades de participación ciudadana (son grupos muy reducidos los que han estado vinculados en los procesos de co-creación), o por el nivel de avance y resultados logrados, dado que fueron pocas las acciones que realmente lograron finalizarse, según se detallará más adelante.

A manera de resumen, y con el fin de visibilizar la distribución de compromisos por cada uno de los planes de acción, en las figuras 17, 18 y 19 se presenta el detalle respectivo de las formas de participación contempladas para cada caso:

**Figura 17**  
**Compromisos en materia de participación ciudadana del I Plan de Acción (2013-2015)**

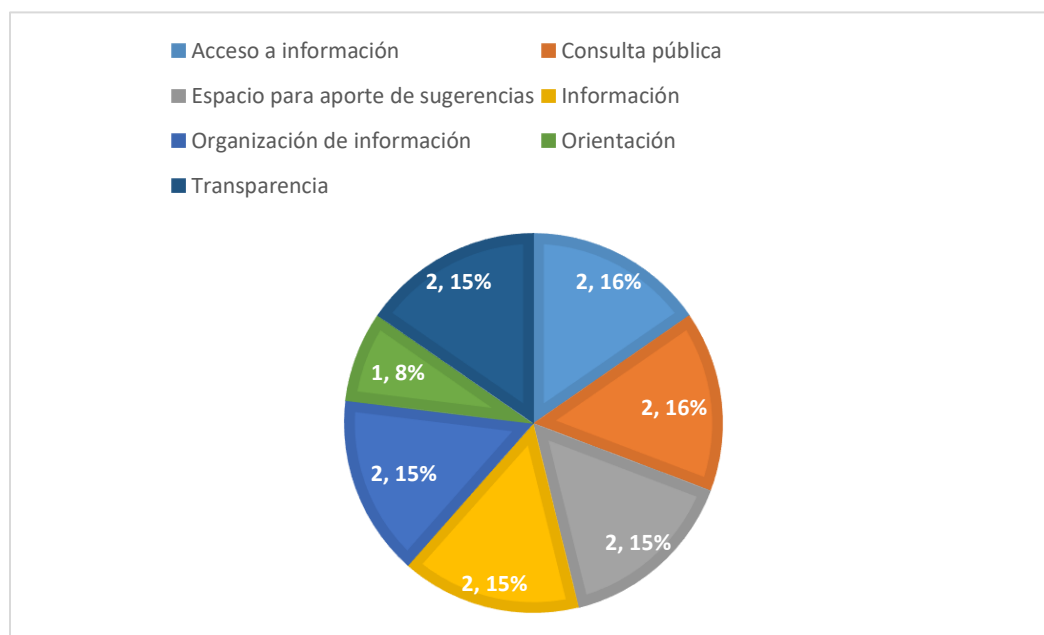


Fuente: elaboración propia, 2020

Según se desprende de la figura 17, la mayor cantidad de compromisos en el I plan estuvieron vinculados al acceso a información, lo que esencialmente tiene un ligamen con el eje de transparencia, y lo que a su vez responde en gran medida a las gestiones previas que se han venido realizando en materia de Gobierno digital.

Para el II plan de acción, según se detalla en la figura 18, ya se presenta una mayor diversidad de esfuerzos e iniciativas, respondiendo a una gestión más integral en materia de Gobierno abierto. No obstante, la propuesta de trabajo fue percibida como ambiciosa en términos de cantidad de iniciativas e intereses, lo que motivó a las autoridades a cargo de esta materia a procurar la concentración de esfuerzos en los futuros planes, por lo cual se definió que las futuras iniciativas girarían alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, lo que a su vez permitiría alinear al país con las tendencias mundiales en la búsqueda de mejores condiciones para la ciudadanía.

**Figura 18**  
**Compromisos en materia de participación ciudadana del II Plan de Acción (2015-2017)**



Fuente: elaboración propia, 2020

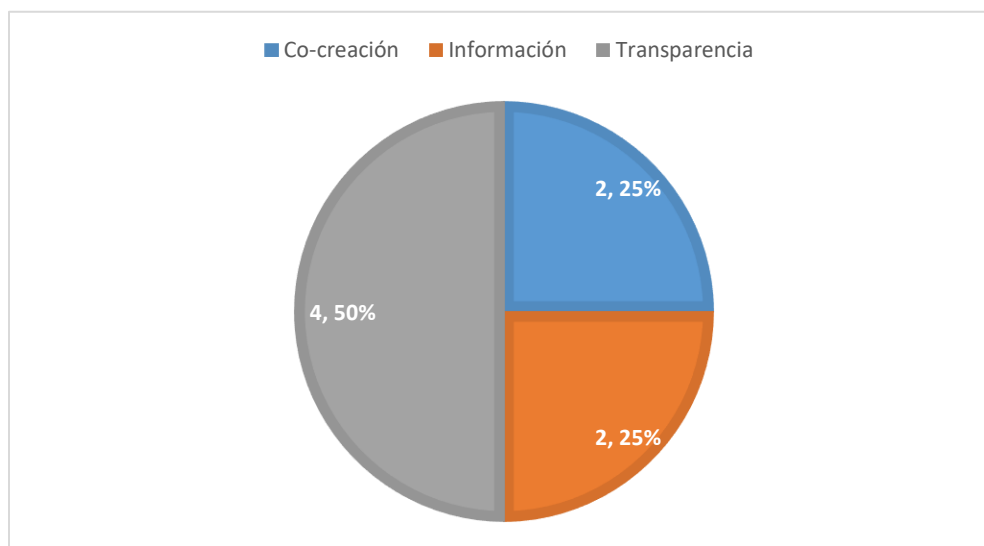
Según se desprende de la figura 18, el II plan de acción contempla espacios para consulta pública, orientación y aporte de sugerencias, sumando un total de 5 iniciativas vinculadas a la gestión de participación ciudadana.

Estos planes de acción se diseñaron en el marco de espacios de co-creación, ya que fueron convocados tanto representantes institucionales como de los grupos organizados para trabajar de manera colectiva en la definición de los compromisos de cada período.

Al visualizar la conformación de los tipos de actividades previstas en cada uno de los planes de acción, se hace notorio que conforme fueron avanzando estas iniciativas, fue sobresaliendo el interés de impulsar la participación ciudadana, tal y como se puede inferir al comparar las figuras 17, 18 y 19.

Lo anterior sin desmérito de la constancia que se ve reflejada en los esfuerzos por impulsar el acceso a información y promover la transparencia.

**Figura 19**  
**Compromisos en materia de participación ciudadana del III Plan de Acción (2017-2019)**



Fuente: elaboración propia, 2020

No obstante, es necesario indicar que si bien es cierto la tendencia en materia de compromisos ha sido velar por avances en los tres ejes centrales de Gobierno abierto: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana; la gestión de participación

ciudadana no ha alcanzado el nivel deseado en términos de alcance y profundidad, según se desprende de las entrevistas realizadas y los grupos focales que se llevaron a cabo, según se detalla de seguido.

Según indicó Zúñiga (conversación personal 13 agosto 2018), “los grupos que han venido participando en representación de la sociedad civil han sido limitados, debido a que se ha dado prioridad al vínculo con grupos previamente conformados, y que se interesaran en esta materia”. En este mismo orden de ideas, Sojo (Entrevista realizada el 17 de julio del 2019) agregó que en estos procesos han participado únicamente tres grupos que fueron conformados específicamente para el abordaje de los temas de Gobierno abierto, en tanto los restantes, son grupos que fueron creados para otros fines (derechos igualitarios, derechos de la mujer y protección ambiental entre otros), pero se han ido acercando para participar y aportar en materia de Gobierno abierto.

Otro elemento que se ha logrado visibilizar en la implementación del proceso participativo, es que la representación geográfica ha sido limitada también, ya que según indico Matamoros (Entrevista realizada el 6 junio 2018), “uno de los factores esenciales para garantizar la participación, es tener condiciones de acceso a transporte público y cercanía con los puntos de encuentro de las zonas de mayor densidad de población”, siendo que hay que tomar en cuenta factores como las dinámicas propias a nivel conductual y cultural de las diversas regiones para procurar un mayor éxito en materia de asistencia. En este sentido, agrego Matamoros (Entrevista realizada el 6 junio 2018), que “una de las lecciones aprendidas en el marco de los encuentros organizados, es que es muy valioso realizar pre-giras para identificar las características y hábitos de las personas habitantes de cada región”.

Es importante destacar que si bien es cierto desde el inicio se ha procurado incentivar un acercamiento con grupos organizados principalmente, también se han realizado convocatorias abiertas para la ciudadanía en general. Pese a esto, no han logrado tener el impacto deseado, según coincidieron en criterio Zúñiga (2018), Matamoros (2018) y Sojo (2019).

Para efectos de mantener un vínculo con la población, e incentivar un diálogo participativo, se han procurado diversas acciones estratégicas, así como también, se han desarrollado campañas informativas, para lo cual se han utilizado los siguientes canales de comunicación, según se ha podido desprender de los informes de resultados de los planes de acción, y de las entrevistas con el personal a cargo de la gestión de Gobierno abierto en ambas administraciones (Zúñiga, 2018; Matamoros, 2018 y Sojo 2019), tomando en consideración que no ha habido elementos de registro que permitan cuantificar la cantidad de actividades, personas asistentes, o bien, resultados derivados de las mismas; de manera específica:

**Tabla 14**  
**Mecanismos establecidos para generar vínculos con la ciudadanía en el marco de la gestión de Gobierno abierto (2014-2019)**

<b>Canal</b>	<b>Características</b>
Afiches informativos impresos y digitales	<p>Se han distribuido afiches informativos para difundir actividades tales como: conferencias, hackatones, cine foros, y talleres, entre otros.</p> <p>Estos se han difundido a través de las redes sociales, y se han colocado también en lugares céntricos y visibles de las comunidades de interés.</p>
Cine foros	<p>Se han proyectado diversas películas en algunas de las comunidades, con el fin de incentivar la reflexión sobre los ejes principales de Gobierno abierto.</p> <p>Para esto se han utilizado producciones tales como:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La libertad del Diablo</li> <li>• Casa en tierra lejana</li> <li>• La mentira blanca</li> <li>• Haz corto con la corrupción</li> <li>• Cordillera</li> <li>• Presunto culpable</li> <li>• Exodus</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Nacido en Siria</li> <li>• 500 años</li> </ul>
Conferencias	Se han organizado diversas conferencias para el abordaje de los avances y aspectos conceptuales de Gobierno abierto, donde se han procurado dar participación tanto a los oficiales de información, como a la ciudadanía, principalmente a través de los grupos organizados.
Talleres	Se han desarrollado talleres para abordar diversas temáticas de interés, en el marco de la gestión de Gobierno abierto, tal y como ha sido el análisis de las propuestas de decretos que se presentaron oportunamente, para temas vinculados al derecho a la información y la difusión de datos.
Difusión de información a través de las redes sociales y el sitio WEB de Gobierno abierto	A través del sitio WEB y las redes sociales de Gobierno abierto, se han difundido constantemente informaciones sobre los avances en los diversos ejes de gestión, y particularmente de los planes de acción, así como también, de noticias vinculadas a esta materia.
Lanzamiento de plataformas	Se han realizado diversas sesiones para anunciar la apertura y puesta en funcionamiento de plataformas tales como: red de transparencia, espacios de co-creación, o bien, consultas públicas sobre temas determinados.
Foros para la presentación de los planes de acción	Se han convocado tanto a funcionarios gubernamentales como representantes de la sociedad civil, para construir de manera conjunta los respectivos planes de acción.

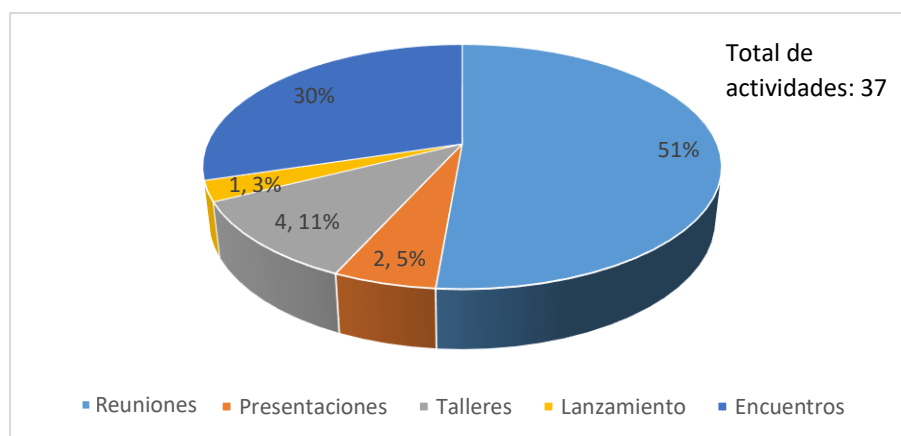
Grupos de discusión y reuniones	Con regularidad son convocadas reuniones o grupos de discusión para abordar temas vinculados a la gestión de Gobierno abierto, para el análisis de oportunidades de mejora, discutir documentos o propuestas específicas, o bien, analizar posibles acciones a seguir.
Seminarios	En conjunto con la OCDE, se han venido impartiendo seminarios orientados al desarrollo de capacidades en materia de Gobierno abierto. Éstos han estado dirigidos tanto a oficiales de información, como a agrupaciones civiles.
Talleres para la elaboración de compromisos	Cada dos años se desarrollan los talleres previstos para replantear los planes de acción, con los respectivos compromisos de mejora.

Fuente: elaboración propia a partir de los informes de Gobierno abierto, 2020.

Si bien es cierto estas actividades forman parte del compendio de esfuerzos descritos, tal y como se indicó inicialmente, no hay información histórica detallada sobre la cuantificación y características de las mismas (cantidad de personas participantes, temas abordados, actividades de evaluación y seguimiento, etc.).

No obstante, de los informes suministrados, en los cuales se presentan datos muy generales, se logró reconstruir la información que se detalla en la figura 20:

**Figura 20**  
**Actividades desarrolladas en el marco del II Plan de Acción**  
**(2015-2017)**



Fuente: elaboración propia a partir de informe de II Plan de Acción, 2020.

Según se desprende de la figura 20, la mayor cantidad de actividades realizadas durante el II plan de acción (2015), fueron encuentros y reuniones, a partir de los cuales, según se menciona en el informe de evaluación respectivo, se promovió la discusión y el abordaje de diversos temas vinculados a la gestión de Gobierno abierto, y a la identificación de oportunidades de mejora en el proceso.

No obstante, los informes de resultados no detallan los temas tratados, sino que como ya se ha indicado, brindan información muy general, salvo en el caso del informe del III Plan de Acción, donde se detalla (únicamente) la ejecución de 3 talleres, donde se abordaron aspectos relativos a la falta de capacitación y sensibilización hacia los diversos grupos involucrados, y se destacaron las múltiples barreras que limitan el acceso a justicia (Gobierno abierto, 2017).

En cuanto al alcance geográfico de las actividades presenciales, es difícil estimarlo, por cuanto los informes presentan en algunos casos el detalle de las ciudades visitadas, y en otros únicamente indica si éstas se llevaron a cabo dentro o fuera de la Gran Área Metropolitana.

Haciendo una clasificación bajo este desglose general de geolocalización, que es la única alternativa para integrar los datos, se pudo evidencia se desarrollaron 370 actividades

en la Región Central, y 170 en otras regiones durante el II plan de acción (el plan I y III no indican este desglose). Esto denota un interés en incentivar una mayor participación de la ciudadanía, bajo una perspectiva más inclusiva, pero en realidad son pocos los recursos, canales y acciones para garantizar un acceso real de la población a este tipo de procesos, según lo que se ha podido derivar de los informes respectivos.

Según indico Zúñiga (Entrevista realizada el 13 de agosto del 2018), una de las razones por las cuales se ha venido trabajando con grupos previamente organizados, ha sido la necesidad de facilitar avances en los procesos dialógicos, entendiendo que estas estructuras pre-existentes, han sido de gran utilidad operativa, para no tener que iniciar una articulación de esfuerzos y una conformación de grupos desde las bases, dado que esto hubiera implicado una inversión mayor de recursos, especialmente tiempo, y un mayor desgaste en el proceso, limitando la posibilidad de obtener resultados en el corto y mediano plazos.

Dentro de la lista de organizaciones con las que se han mantenido un vínculo cercano, según detallo Zúñiga (Entrevista realizada el 13 de agosto del 2018), destacan las siguientes:

- i. Abriendo datos
- ii. Accesa (Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta)
- iii. Representantes del programa Tejiendo Desarrollo
- iv. Hivos
- v. Costa Rica Íntegra
- vi. Unión Costarricense de Cámaras y Asociaciones del Sector Empresarial

Durante las entrevistas con las personas a cargo de la gestión de Gobierno abierto se han mencionado algunas organizaciones adicionales tales como Asociaciones de Desarrollo Comunal, grupos de mujeres, grupos LGTBIQ+, así como otras vinculadas al tema de ambiente, pero no aparecen citadas en los registros o informes consultados.

En otro orden de ideas, y desde el punto de vista de las teorías de la interacción y el intercambio social, es necesario tener en cuenta que las personas ciudadanas estarán anuentes a invertir su tiempo y esfuerzo en generar aportes, en tanto perciban que puede

haber un beneficio -actual o potencial- derivado de sus acciones, así como también, en el tanto exista un proceso de sensibilización e información suficientes para generar la motivación de hacerlo.

Según detalla Urteaga (2009), la comunicación es un punto medular en el marco de los sistemas sociales, que permite promover e integrar acciones orientadas a reducir la incertidumbre, a partir de una “irritación del sistema” que procurará el involucramiento de la opinión pública en la agenda pública, y de manera adicional, motivará a la acción para adoptar una participación activa en la toma de decisiones.

Por su parte, Cook y Rice (2006) han mencionado que el intercambio social será generado a partir de las posibilidades de interacción motivadas por el incentivo y el castigo que esto pueda implicar. Detallan adicionalmente Cook y Rice (2006) que aunque estas interacciones en muchos de los casos están vinculadas con retribuciones económicas, también responde a la necesidad de los seres humanos de comunicarse y colaborar entre sí, motivando a la integración de esfuerzos para la búsqueda de objetivos comunes, incluyendo dentro de estos, espacios de consulta pública y de co-creación de políticas gubernamentales.

Es en razón de lo expuesto que el desarrollo de esfuerzos de comunicación y articulación para generar vínculos estratégicos con los diversos grupos organizados, actores políticos, sociales y económicos, debe planificarse adecuadamente, tomando en consideración los procesos de sensibilización y comunicación que sean oportunos para generar un mayor involucramiento de las partes, así como también, para ofrecer mecanismos de validación y realimentación que contribuyan a retribuir los esfuerzos realizados.

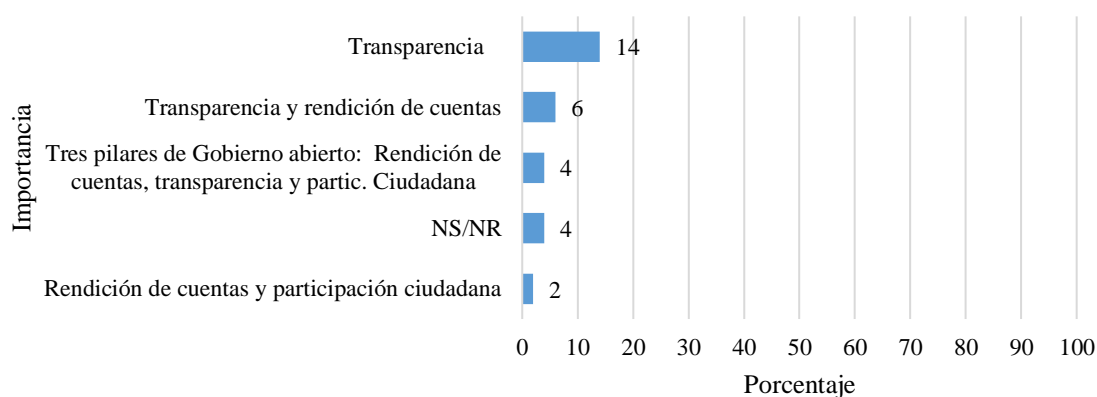
#### **4.3. La gestión de Gobierno abierto bajo la perspectiva de funcionarios institucionales (oficiales de información) y de la sociedad civil (representantes de grupos organizados)**

Con el objetivo de profundizar en la identificación de aspectos vinculados al conocimiento y percepciones sobre la gestión de Gobierno abierto, así como en la identificación de fortalezas, debilidades, oportunidades de mejora, y elementos propios de la gestión de comunicación y participación ciudadana -en este contexto-, se procedió a aplicar un

cuestionario a 30 oficiales de información destacados en las instituciones para atender las gestiones de Gobierno abierto, y 24 representantes de la sociedad civil.

A partir de lo anterior, se pudo identificar que ambos segmentos reconocen la importancia de la gestión de Gobierno abierto, con sustento en los siguientes ejes (figuras 21 y 22):

**Figura 21**  
**Principales ejes de acción de Gobierno abierto que reconocen los oficiales de información (valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2020.

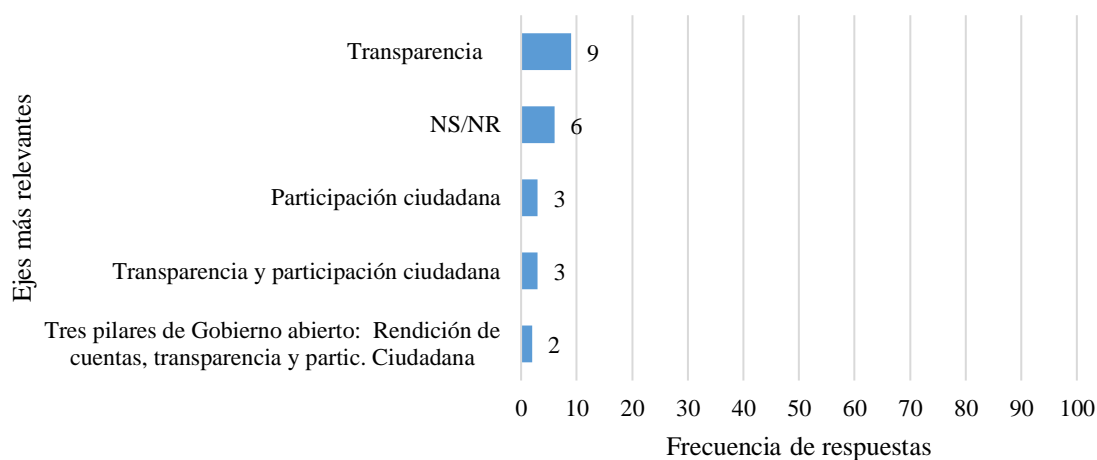
Es interesante observar que el eje principal que destaca en la figura 21, en términos de frecuencia de menciones, es el de transparencia, seguido por la rendición de cuentas.

No obstante, lo anterior tiene una posible explicación vinculada a los ejes de trabajo en los que el Gobierno ha puesto mayor esfuerzo en el marco de los primeros planes de acción, dado que los principales avances logrados al inicio fueron en materia de Gobierno digital, y posteriormente se pasó a dar énfasis al eje de transparencia, para lo cual fueron creados dos decretos orientados a la apertura de datos en la gestión pública (Decretos 40199 y 40200).

Esto a su vez está vinculado con la rendición de cuentas, dado que las gestiones realizadas permiten proyectar una mayor sensación de transparencia hacia la ciudadanía, en tanto el eje de participación ciudadana, si bien es cierto ya ha generado sus primeros

resultados, aún está lejos de ser una gestión consolidada en términos de articulación y conceptualización de una estructura metodológica y funcional.

**Figura 22**  
**Principales ejes de acción del Gobierno abierto que reconocen las personas representantes de la sociedad civil (valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2020.

Otro elemento destacable en relación con las prioridades reconocidas por las personas que participaron en la encuesta, es que dos de los temas que a nivel político y mediático han llamado más la atención de la agenda pública en los últimos años, es el de la corrupción y el mal uso de los recursos públicos, por lo que pareciera haber una razonable coincidencia en los intereses y prioridades en el marco de la gestión de Gobierno abierto como respuesta a ambos elementos.

Asimismo, y según se detalla en la tabla 15, las acciones dirigidas a la información y orientación parecieran ser muy valoradas, aunque como se verá en contraste con las debilidades detectadas por estos grupos de estudio (funcionarios y sociedad civil), aún el Gobierno no ha logrado desarrollar una gestión efectiva en esos dos temas.

**Tabla 15**  
**Criterios por los cuales el Gobierno debe mantener un vínculo permanente con la ciudadanía, de acuerdo con los oficiales de información, y representantes de la sociedad civil**

<b>Criterio de Oficiales de Información</b>	<b>Criterio de representantes de la sociedad civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Recibir orientación y asesoría permanente en materia de servicios institucionales.</li> <li>ii. Garantizar la transparencia.</li> <li>iii. Contribuir a mejorar la eficacia de las instituciones.</li> <li>iv. Mejorar la atención de las necesidades de la ciudadanía.</li> <li>v. El diálogo entre gobierno y ciudadanía contribuye a orientar la toma de decisiones.</li> <li>vi. Es valioso, no obstante, puede crearse un caos a partir de las dudas sobre la gestión gubernamental.</li> <li>vii. Se pueden generar ataques hacia el gobierno.</li> <li>viii. Esto contribuirá a combatir la corrupción.</li> <li>ix. El acercamiento con la ciudadanía contribuirá a fortalecer la confianza en las instituciones públicas.</li> <li>x. Tener acceso a información es un derecho de la ciudadanía.</li> <li>xi. Esta gestión fortalece la democracia.</li> <li>xii. Se contribuye a la resolución de conflictos y a mejorar la relación entre el Gobierno y el pueblo.</li> <li>xiii. Contribuye a fortalecer la rendición de cuentas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. La comunicación siempre es positiva.</li> <li>ii. Es necesario que el gobierno se comunique abierta y continuamente.</li> <li>iii. Es la fuente primordial para que el ciudadano goce de tranquilidad mediante información precisa y clara.</li> <li>iv. Es importante generar espacios para que la ciudadanía participe y aporte a la gestión gubernamental.</li> <li>v. Permite tener un criterio claro del manejo del Estado.</li> <li>vi. Es necesario entender y escuchar las necesidades de los usuarios. Las instituciones fueron hechas para la ciudadanía.</li> <li>vii. Permite generar confianza en las instituciones.</li> <li>viii. El Gobierno debe rendir cuentas de manera asertiva y directa a la ciudadanía.</li> <li>ix. Es necesario informar a la ciudadanía sobre la gestión gubernamental, el manejo de recurso y la ruta que seguirá el país.</li> <li>x. La sociedad civil debe saber qué está haciendo el Gobierno.</li> <li>xi. La comunicación es importante para garantizar una adecuada gestión de transparencia.</li> <li>xii. Los procesos colaborativos contribuyen al desarrollo de la innovación.</li> <li>xiii. La ciudadanía tiene derecho a estar informada sobre cómo se usan los</li> </ul>

	<p>fondos públicos y los proyectos que impulsan el desarrollo.</p> <p>xiv. Esto facilita visibilizar la diversidad de visiones de la ciudadanía.</p> <p>xv. Permite conocer mejor las necesidades y requerimientos de los usuarios, para ofrecerles mejores productos y servicios.</p> <p>xvi. La comunicación es importante para que la gente esté más tranquila sobre la gestión gubernamental, con lo cual a su vez habrá más apoyo hacia el Gobierno.</p> <p>xvii. La administración pública debe esforzarse por comunicar, informar y realimentar.</p> <p>xviii. La comunicación permite facilitar el acceso a los servicios y transparentar el ejercicio gubernamental.</p> <p>xix. El gobierno tiene el deber de comunicar.</p>
--	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Fuente: elaboración propia, 2020, a partir de la información recopilada en los grupos focales (de 10 y 6 personas representantes de las instituciones los días 29 de noviembre del 2019 y 31 de enero del 2020) y en las encuestas aplicadas (24 representantes de la sociedad civil y 30 oficiales de información).

Es interesante inferir de la tabla 15 que las y los funcionarios (oficiales de información) y representantes de la sociedad civil, consideran que la información es un elemento esencial para que la ciudadanía pueda tener claras las condiciones y posibilidades que ofrece el Gobierno para la rendición de cuentas, así como los espacios de diálogo y colaboración, en procura de identificar oportunidades de mejora y desarrollo en el marco de la gestión de Gobierno abierto.

No obstante, y según han coincidido Zúñiga (2018), Matamoros (2018) y Sojo (2019), la gestión de comunicación no ha podido desarrollarse adecuadamente en el marco de la gestión de Gobierno abierto por falta de recursos, lo que les ha implicado a las personas a cargo de este proceso, trabajar con una estructura básica de contacto para promover el diálogo y la participación, utilizando medios digitales (redes y sitios WEB), con el apoyo de algunos medios de comunicación que han difundido notas de interés sobre los espacios

de diálogo y participación, así como también, a través de los esfuerzos directos que se han venido realizando con los grupos organizados y las comunidades.

En este mismo orden de ideas, ambos grupos de análisis se refirieron a las fortalezas y debilidades que han podido identificar en la gestión de Gobierno abierto, y cuyos aportes se detallan en tablas 16 y 17:

**Tabla 16**  
**Fortalezas identificadas por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil en materia de Gobierno abierto**

<b>Criterio de los oficiales de información</b>	<b>Criterio de los representantes de la sociedad civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Esfuerzos de difusión.</li> <li>ii. Capacitaciones.</li> <li>iii. Iniciativas orientadas a impulsar la transparencia.</li> <li>iv. Espacios de consulta pública.</li> <li>v. Gestión en materia de datos abiertos.</li> <li>vi. Apertura de canales digitales.</li> <li>vii. Esfuerzos de mejoramiento continuos.</li> <li>viii. Trabajo en equipo a nivel de gobierno.</li> <li>ix. Apertura a la escucha ciudadana.</li> <li>x. Firma de decretos de apertura de datos y transparencia.</li> <li>xi. Acceso a información y procesamiento de datos.</li> <li>xii. Mayor acceso a la información sobre la gestión de las instituciones.</li> <li>xiii. Orientación y asesoría brindados a la población.</li> <li>xiv. Esfuerzos de difusión a través de los medios de comunicación masiva.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Desarrollo digital.</li> <li>ii. Involucramiento del sector académico.</li> <li>iii. La creación de la figura del Oficial de Información.</li> <li>iv. Las capacitaciones brindadas.</li> <li>v. El fortalecimiento de la transparencia y la apertura de datos.</li> <li>vi. El apoyo normativo.</li> <li>vii. Voluntad política.</li> <li>viii. El uso de canales digitales.</li> <li>ix. Los esfuerzos en materia de apertura de datos.</li> <li>x. El Plan de Gobierno abierto.</li> <li>xi. El interés del gobierno en las oficinas de información y apertura de datos.</li> <li>xii. Los esfuerzos de difusión.</li> <li>xiii. La disposición de la ciudadanía de participar en el proceso.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia, 2020, a partir de la información recopilada en los grupos focales (de 10 y 6 personas representantes de las instituciones) y en las encuestas aplicadas (24 representantes de la sociedad civil y 30 oficiales de información).

Es oportuno indicar que ambos grupos (funcionarios y representantes de la sociedad civil) destacaron los esfuerzos realizados por el equipo de Gobierno abierto, en el marco de las convocatorias directas que han recibido tanto los oficiales designados en las instituciones como a los grupos de la sociedad civil que han sido invitados a las diversas actividades programadas, lo que resaltaron como elementos positivos.

No obstante, al profundizar en algunas de las respuestas del instrumento de investigación (cuestionario), se hace hincapié en la necesidad de fortalecer los esfuerzos de difusión dirigidos hacia la sociedad civil en general, e incluso hacia las mismas instituciones, con el fin de ampliar el impacto de la Estrategia, unificar criterios en las instituciones sobre los procedimientos y metodologías de trabajo, así como también, de ampliar las posibilidades de participación ciudadana, según se puede detallar en la tabla 17.

**Tabla 17**  
**Debilidades identificadas por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil en materia de Gobierno abierto**

<b>Criterio de los oficiales de información</b>	<b>Criterio de los representantes de la sociedad civil</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Falta de claridad con respecto al proceso y acciones a seguir.</li> <li>ii. Esfuerzos muy limitados en capacitación, tanto a funcionarios como a la ciudadanía.</li> <li>iii. La gestión de comunicación no ha sido efectiva, por lo que pocas personas conocen del proceso y participan activamente.</li> <li>iv. Falta de acompañamiento a las instituciones, por parte del equipo central de Gobierno abierto.</li> <li>v. El proceso ha sido muy lento.</li> <li>vi. Hay falta de diálogo con los sectores, incluso con aquellos que se han manifestado en contra del Gobierno.</li> <li>vii. Poca participación de la ciudadanía.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>i. Muchos sitios WEB de datos están desactivados.</li> <li>ii. Mala comunicación de los recursos disponibles.</li> <li>iii. La información en muchas ocasiones solo está disponible en PDF, no en formatos abiertos.</li> <li>iv. Falta acompañamiento a las instituciones en el proceso</li> <li>v. Poca promoción y participación de la sociedad civil.</li> <li>vi. Falta escuchar más a la ciudadanía y establecer líneas de acción para un mayor bienestar general.</li> <li>vii. Falta más compromiso del Gobierno en esta materia.</li> <li>viii. Es importante reforzar la comunicación.</li> </ul>

viii.	Muchas de las acciones participativas se anuncian con poca anticipación.	ix.	Es necesario fortalecer la gestión en medios.
ix.	Medios de difusión poco efectivos.	x.	Hay paradigmas que romper con respecto al acceso a datos.
x.	La resistencia al cambio en las organizaciones.	xi.	Falta de constancia en la comunicación.
xi.	Hay poca presión hacia las instituciones para exhibir sus datos.	xii.	Falta de comunicación hacia los oficiales de información.
xii.	Pocos esfuerzos para poner a disposición del usuario información útil y a través de mecanismos ágiles.	xiii.	Los medios de comunicación distorsionan mucho la información.
xiii.	Poca publicación de datos.	xiv.	Los datos disponibles son pocos para el ciudadano.
xiv.	Hay falta de conocimiento de los procesos que se están llevando a cabo.	xv.	La información y la estrategia comunicativa no ha sido eficiente - la gente está poco informada.
xv.	Falta mayor información para la sociedad civil.	xvi.	Falta de transparencia del Gobierno.
xvi.	Procesos muy lentos.	xvii.	Falta de orden en el proceso.
xvii.	Falta de guía y mecanismos para fortalecer lo que se ha venido haciendo.	xviii.	Falta comunicación más directa con el ciudadano y mayor cobertura de los mensajes.
xviii.	Débil gestión de difusión.	xix.	Es necesario explicar con mayor claridad la utilidad de los datos.
xix.	Poca información hacia la ciudadanía con respecto a la información que puede acceder y por qué medios.	xx.	Hay información incorrecta que se ha estado difundiendo.
xx.	Falta de apoyo y esfuerzo a nivel político.	xxi.	El proceso ha sido muy lento.
xxi.	Falta de compromiso por parte de las instituciones.	xxii.	Los datos son poco accesibles y la ciudadanía no está muy clara qué es lo que puede acceder.
xxii.	Falta de entrega de resultados.	xxiii.	La gestión de datos abiertos ha tenido un alcance limitado.
xxiii.	No todas las personas ciudadanas tienen acceso a la tecnología.		
xxiv.	Ausencia de propuestas, esquemas de trabajo e instancias de coordinación.		

Fuente: elaboración propia, 2020, a partir de la información recopilada en los grupos focales (de 10 y 6 personas representantes de las instituciones) y en las encuestas aplicadas (24 representantes de la sociedad civil y 30 oficiales de información).

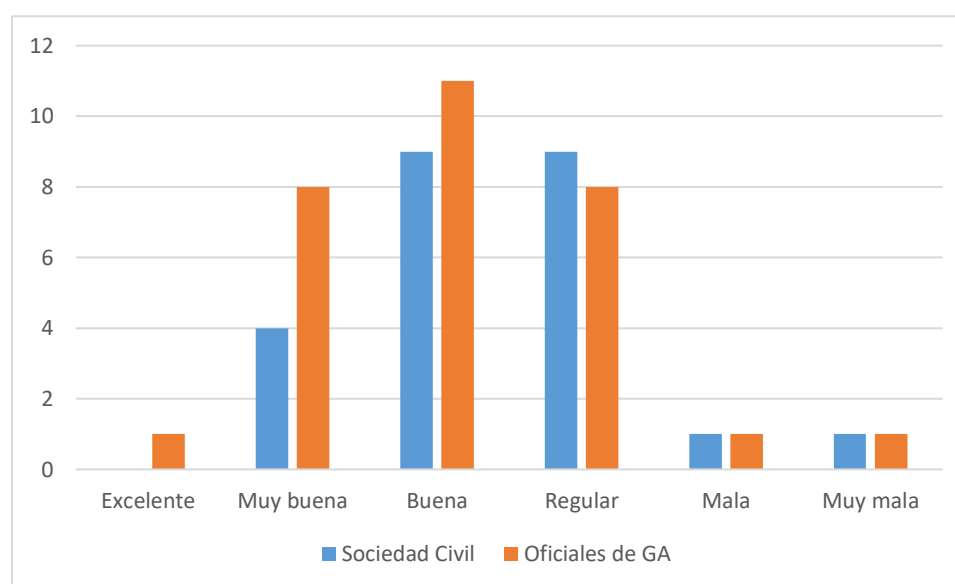
De igual manera, y según se extrae de la tabla 17, existe la percepción de que el proceso de Gobierno abierto, a pesar de tener avances significativos, ha sido lento e ineficiente, ha

habido problemas de articulación, tanto a nivel institucional como de la sociedad civil, y ha carecido de los recursos necesarios para lograr el impacto esperado.

Otros de los señalamientos, según se detalla en la misma tabla (17), están vinculados a la falta de estrategias para realimentar a la población sobre los aportes recibidos, estimular el proceso de interacción y diálogo, así como también, ha faltado unificación de directrices, seguimiento y acompañamiento institucional, para garantizar un proceso de implementación exitoso.

Por otra parte, en el cuestionario se contemplaron rubros para evaluar las percepciones vinculadas a la gestión de Gobierno abierto, en términos generales, obteniendo los siguientes resultados (figura 23):

**Figura 23**  
**Valoración general realizada por los oficiales de información y representantes de la sociedad civil, sobre los esfuerzos implementados en materia de Gobierno abierto (Valores absolutos)**



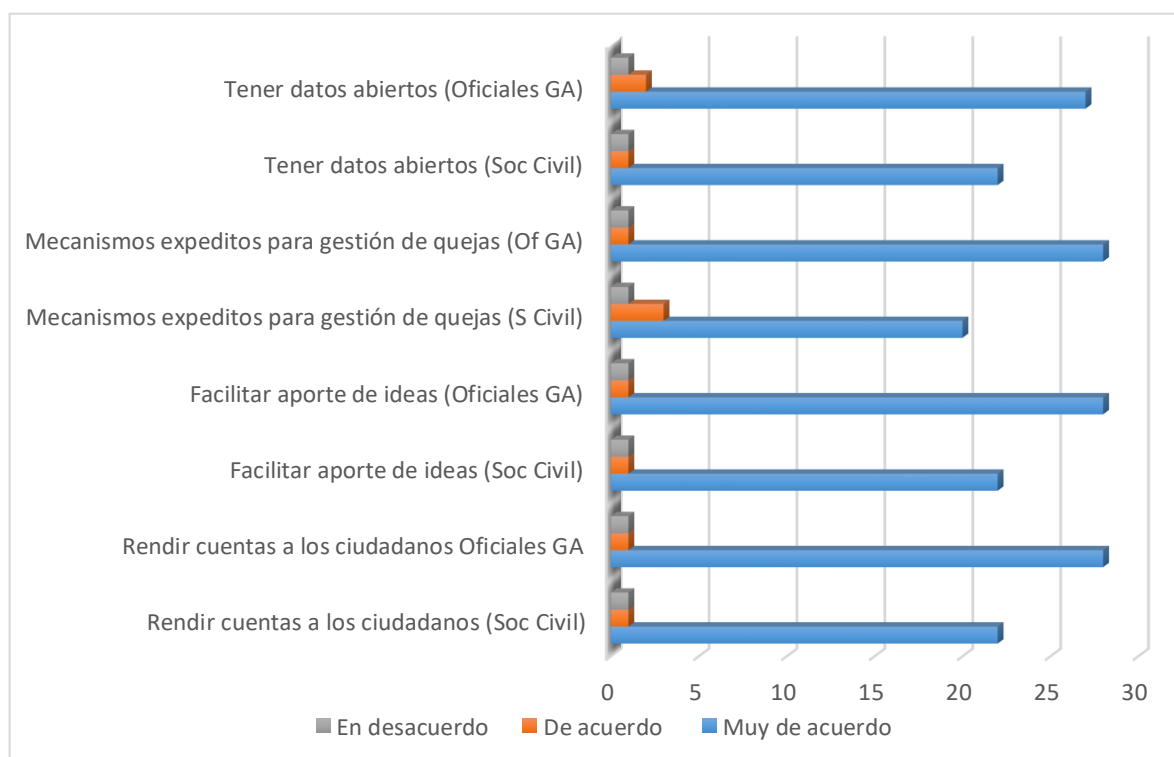
Fuente: elaboración propia, 2020

Es interesante contrastar la información de las tablas 16 y 17 con la figura 23, por cuanto pareciera existir una dicotomía que se ha podido percibir en el análisis cruzado de resultados, donde por un lado se califica de manera buena a excelente la labor realizada

con los grupos de trabajo (oficiales de información y sociedad civil), y otra percepción paralela, no tan positiva, que está vinculada a la gestión que se ha realizado con la sociedad en general. Esto permite concluir que hay grupos con los que se han podido llevar a cabo algunos avances, quienes tienen una mejor percepción del proceso, aunque en la generalidad, existe conciencia de que a nivel país aún queda mucho trabajo por hacer.

Por otra parte, y de acuerdo con lo expuesto en la figura 24, tanto los oficiales de información como los representantes de la sociedad civil consideran que los principales objetivos de la gestión de Gobierno abierto deberían estar orientados a la gestión de datos abiertos, mecanismos para la atención de quejas y reclamos, así como a facilitar el aporte de ideas y la rendición de cuentas.

**Figura 24**  
**Características que debería tener la gestión de Gobierno abierto de acuerdo con los oficiales de información y representantes de la sociedad civil**  
**(Valores absolutos)**

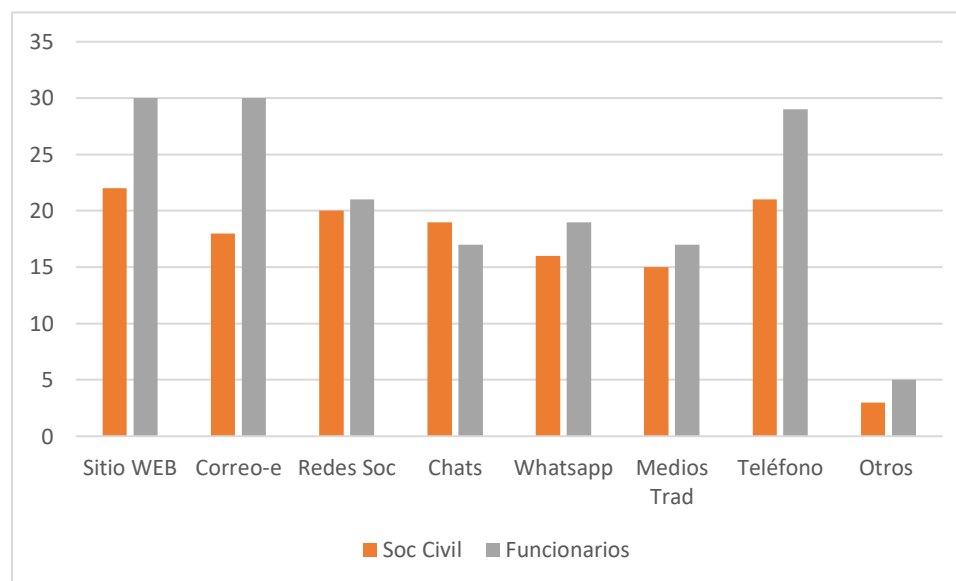


Fuente: elaboración propia, 2020.

Si bien es cierto la gestión de datos abiertos ha sido reconocida como una fortaleza en las gestiones realizadas, pese a que aún hay bastante trabajo que hacer para democratizar el acceso a datos, es perceptible una necesidad en superar el vacío existente en relación con los mecanismos de participación (espacios de consultas públicas y co-creación), y la rendición de cuentas.

En otro orden de ideas, y pasando a evaluar la gestión de comunicación específicamente, los grupos de estudio (oficiales de información y representantes de la sociedad civil) indicaron que los canales que han utilizado con mayor frecuencia en la relación institución-usuarios han sido los siguientes (figura 25):

**Figura 25**  
**Canales de comunicación utilizados por oficiales de información y representantes de la sociedad civil en la interacción instituciones - usuarios (Valores absolutos)**

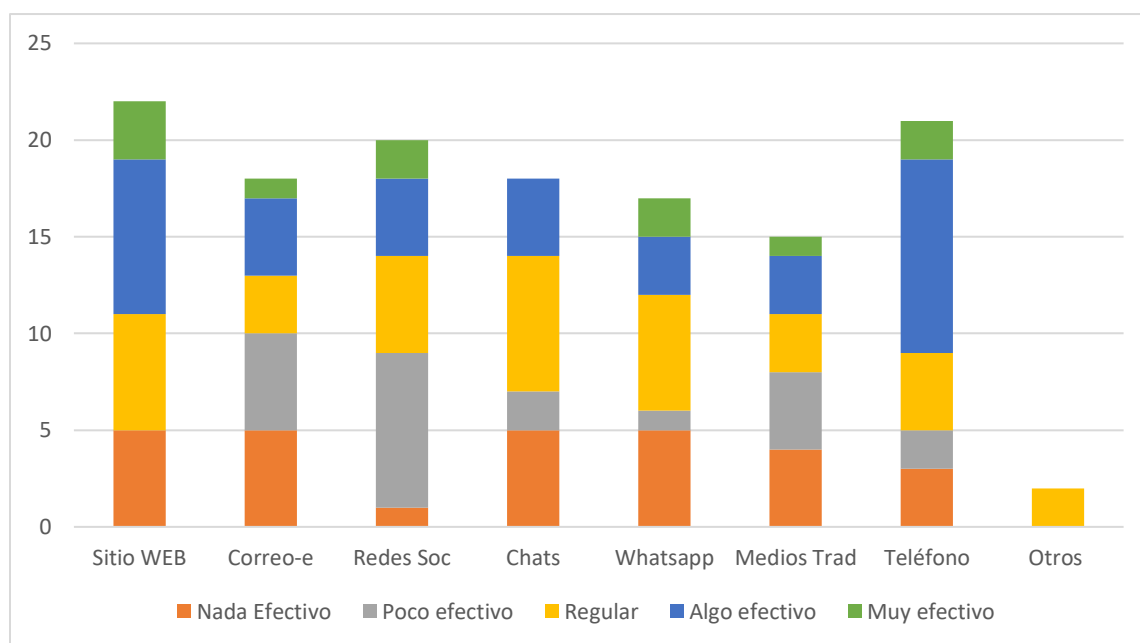


Fuente: elaboración propia, 2020.

De la figura anterior se puede extraer que hay una diversidad de medios a través de los cuales se han podido establecer vínculos de contacto, pero en general, y según se detalla en las figuras 26 y 27, éstos son poco efectivos.

Por su parte, y de acuerdo con la percepción de los oficiales de información, los medios que muestran una mayor efectividad son el correo electrónico y el teléfono, según se detalla en la figura 26:

**Figura 26**  
**Efectividad percibida de los canales de comunicación utilizados por parte de los oficiales de información para comunicarse con la ciudadanía (Valores absolutos)**

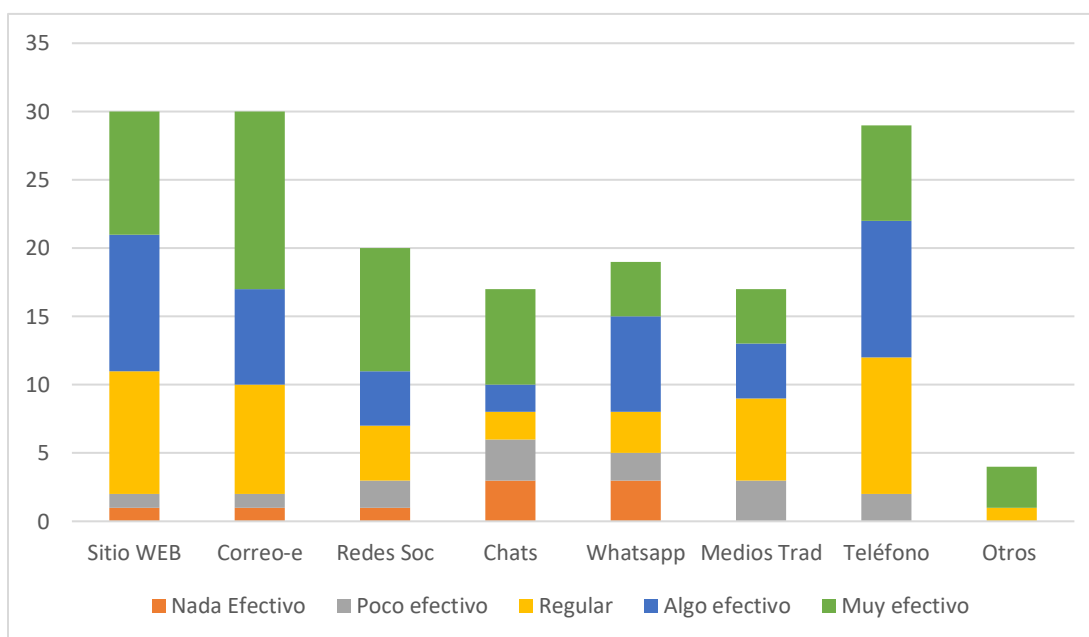


Fuente: elaboración propia, 2020.

Es interesante contrastar, entre la figura 26 y 27, que las personas representantes de la sociedad civil tienen una percepción ligeramente mejor sobre la efectividad de los canales de comunicación utilizados, en comparación con los oficiales de información, para efectos de la interacción con las instituciones.

Sin embargo, también es evidente que hay trabajo pendiente para mejorar la comunicación entre usuarios e instituciones públicas, según se puede detallar en la figura 27:

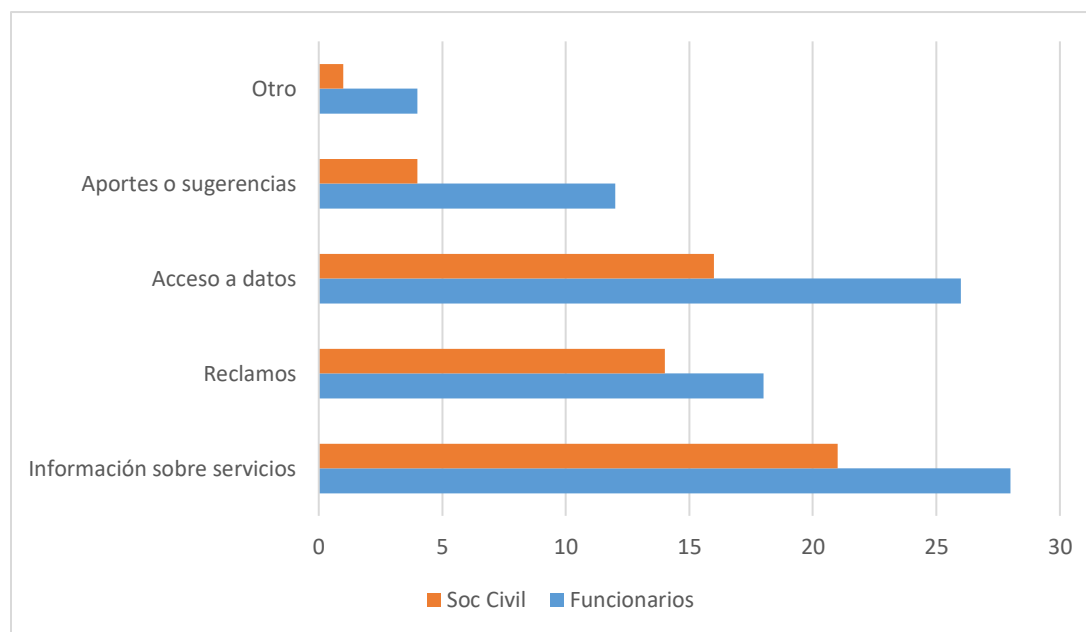
**Figura 27**  
**Efectividad percibida de los canales de comunicación utilizados por parte de las personas representantes de la sociedad civil para comunicarse con las instituciones (Valores absolutos)**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

De manera complementaria a la efectividad de los canales de comunicación, se consultó a las personas representantes de la sociedad civil sobre las razones por las cuales requerían comunicarse con las instituciones, y según se detalla en la figura 28, en la mayoría de los casos el contacto fue establecido para solicitar información sobre los servicios, realizar reclamos y solicitar datos.

**Figura 28**  
**Principales razones por las cuales los representantes de la sociedad civil se han comunicado con las instituciones**  
**(Valores absolutos)**



Fuente: Elaboración propia, 2020.

De acuerdo con los resultados de las figuras 26, 27 y 28, sería interesante identificar una combinación óptima de canales de comunicación para satisfacer los diversos requerimientos de los usuarios, tomando en consideración las características de acceso de la población a la tecnología (alfabetización digital), los requerimientos derivados del tipo y complejidad de las consultas, así como los motivos de interacción.

De igual manera, y para efectos de la gestión de Gobierno abierto, es necesario tomar en consideración las preferencias de las personas usuarias, siendo que de acuerdo con lo que se indica en la figura 25, sigue habiendo una mayor tendencia al uso de los medios más tradicionales como el correo electrónico y el teléfono, y en un segundo plano, una preferencia hacia el uso de medios digitales.

En otro orden de ideas, y a manera de comentarios generales y aportes por parte de las personas representantes de la sociedad civil, en relación con el proceso de Gobierno abierto, consideran que sería valioso tener en consideración los siguientes elementos:

- i. Las capacitaciones brindadas a los oficiales de información deben ser más socializadas y ampliadas a grupos o equipos de trabajo de las diversas instituciones.
- ii. Los datos no son una solución mágica a problemas complejos, y es necesario explicar esto a la población.
- iii. Es necesario mejorar la organización de la gestión de Gobierno abierto.
- iv. Es importante lograr mejoras en relación con el tipo de bases de datos que requiere la gestión de Gobierno abierto.
- v. Hay que seguir invirtiendo recursos para lograr una gestión efectiva.
- vi. Se deben promover más espacios de participación e interacción con la sociedad civil.
- vii. Debe procurarse un proceso más ordenado.
- viii. Debe potenciarse el uso de las TIC para comunicarse con la ciudadanía.

Lo anterior, permite inferir que los señalamientos están orientados a la necesidad de implementar mejoras, tanto en cuanto a la claridad y alcance de las gestiones de Gobierno abierto, como en términos de esfuerzo por lograr una mayor representatividad de la ciudadanía en los diversos ejes de acción (rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana).

Por su parte, los oficiales de información se refirieron a los siguientes elementos de mejora, a partir de su experiencia en este proceso (gestión de Gobierno abierto), en la interacción con representantes de la sociedad civil:

- i. Es necesario fomentar confianza en la población de que sus aportes serán utilizados.
- ii. Debe mantenerse el tema como una constante en la implementación de prácticas y metodologías para el fortalecimiento de la gestión de Gobierno abierto.
- iii. Se requiere mayor asesoría y acompañamiento a las instituciones.
- iv. Debe indicarse cómo se va a medir el impacto en la población.
- v. Es necesario fortalecer la divulgación del proceso de Gobierno abierto.
- vi. Deben impulsarse directrices claras a los jerarcas.
- vii. Brindar acceso a la población sobre el uso de los recursos públicos.
- viii. Debe trabajarse en la formación de más personas en este tema.
- ix. Procurar un mayor y más permanente involucramiento de los diversos sectores en este proceso.
- x. Es necesario impulsar actividades de capacitación y de sensibilización para los funcionarios sobre este tema.
- xi. Este es un proceso que se va desarrollando y fortaleciendo cada vez más, aunque aún queda mucho por hacer.
- xii. Debe haber mecanismos de control y seguimiento para garantizar que todas las instituciones cumplan con los estándares previstos, dado que hay algunas que se están quedando atrás.
- xiii. Mayor diálogo entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo para estar claros en qué es lo que se necesita para dar un mayor impulso a la gestión de Gobierno abierto.

A partir de los elementos descritos anteriormente, es claro que hay un reconocimiento a los esfuerzos y alcances de la gestión de Gobierno abierto, aunque también, se han señalado importantes oportunidades de mejora, tanto en cuanto a las características de interacción entre instituciones y ciudadanía, como en cuanto al alcance de la estrategia en términos de magnitud y profundidad.

#### **4.4. Análisis de las estrategias utilizadas para incentivar la participación ciudadana en el marco de la implementación del modelo de Gobierno abierto**

A partir de la información recopilada se realizó el siguiente análisis sobre las estrategias utilizadas para incentivar la participación ciudadana, contemplando una revisión tanto de los aspectos estructurales de las instituciones, como de los elementos articuladores utilizados, y más específicamente, de las actividades que se llevaron a cabo con los grupos organizados que han representado a la sociedad civil durante el proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto, comprendiendo que ambas partes son esenciales para lograr una gestión efectiva, en el marco de un proceso de diálogo abierto, y bidireccional.

Uno de los elementos que debe comprenderse en el marco del proceso de la gestión de Gobierno abierto, es que la interacción entre las partes, tanto internas del aparato estatal, como externas -desde el punto de vista de la ciudadanía y actores diversos- deben ser concebidas como interacciones que tienen un lugar bajo un suprasistema, cuyas características de interdependencia y vinculación se determinan por varios factores de interdependencia.

Tal y como se referencia en el marco teórico, la teoría de sistemas es de gran utilidad para analizar relaciones de interacción e interdependencia dado que se conciben a las organizaciones y diversos actores como partes que se adaptan y se amoldan a los cambios que registran los contextos político, económico y social, en los cuales operan (Lattimore, Baskin , Heiman y Toth, 2008, p. 43).

Bajo esta concepción, es interesante analizar cómo el Gobierno y la ciudadanía tienen una relación de interdependencia, dado que el primero se encarta de tomar las decisiones, administrar los recursos públicos y garantizar el funcionamiento de los servicios estatales, tan tanto el segundo, tiene la posibilidad de ejercer una función fiscalizadora, y a intervenir en los procesos de toma de decisiones, entre otros espacios, a través de los procesos electorales, en el marco del cuales el pueblo valida o reclama las acciones de los partidos políticos, generándose una condición de causa y efecto en las voluntades políticas, según lo determinan autores tales como Sánchez (2016), Del Carmen Aguilar (2103), así como Arellano, N. y Castro, B. (2016).

El modelo de Gobierno abierto procurar generar una mayor legitimidad de las acciones políticas, impulsar la apertura hacia la participación ciudadana, procurando adicionalmente, en aras de una mayor transparencia, invitar a las partes a realizar una intervención directa en la toma de decisiones, facilitando una mayor presencia de pesos y contrapesos en la gestión pública.

No obstante, para lograr un esquema de trabajo bipartita, es necesario articular esfuerzos tanto con los funcionarios involucrados en el proceso de Gobierno abierto -para incentivar los cambios de paradigmas-, como con la ciudadanía -para motivar su intervención en el marco de la gestión estatal-.

#### **4.5. La articulación de esfuerzos y la generación de sinergias para estimular la participación ciudadana en el marco del modelo de Gobierno abierto.**

En relación con los esfuerzos articulados con la sociedad civil, según se ha desprendido de las entrevistas realizadas con Zúñiga (2018), Matamoros (2018) y Sojo (2019), se identificó que los esfuerzos vinculados al acercamiento con la ciudadanía, estuvieron focalizados en la interacción con organizaciones pre-establecidas, en la mayoría de los casos, tal y como ya se ha indicado anteriormente.

No obstante, solo ha habido tres organizaciones con las que el Gobierno ha interactuado en esta materia, que fueron creadas para los fines específicos del Gobierno abierto como es el caso de Integra, Accesa y Abriendo Datos. El resto de las organizaciones han tenido otro fin como propósito principal de integración, como es el caso de: Peras del Olmo, Hivos, Programa Tejiendo el Desarrollo, organizaciones de mujeres y algunas asociaciones de desarrollo comunal, entre otros. Esto pese a que han existido algunas actividades de participación abierta, como el caso de las Hackatones, pero cuyos asistentes no han tenido una estructura participativa sólida, como para llevar a cabo actividades de seguimiento.

Esta condición no solo ha implicado una representación limitada de la ciudadanía, sino que también, podría haber incidido en el nivel de involucramiento e interés de los participantes.

Por su parte, las estrategias implementadas se pueden clasificar en tres tipos esencialmente:

a) **Actividades informativas y de capacitación:** Se han llevado a cabo encuentros, capacitaciones, talleres y mesas de diálogo; así como también se ha difundido información a través de redes sociales y medios de comunicación (este último punto se ha detallado en el capítulo anterior).

En el marco de las actividades ejecutadas para informar a los grupos organizados con los cuales el programa de Gobierno abierto ha venido trabajando, destaca el uso de canales múltiples de información, según se detalla de seguido:

**a.1.: Uso de afiches informativos:** al inicio de la Estrategia para un Gobierno abierto, fueron utilizados afiches informativos, los cuales fueron difundidos de manera digital para promover las diversas actividades que se llevaron a cabo, según se muestra en los ejemplos de seguido:



<b>CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES</b>			
<b>JUEVES 24 DE AGOSTO</b>			
<b>Hora</b>	<b>Espacio</b>	<b>Sala</b>	
8:00	<b>Registro</b>	Galería 1887	
8:30	<b>Bienvenida</b>	Anfiteatro	Plenaria
9:00	<b>Democracias Abiertas</b>	Teatro de la Danza	Conversatorio
9:00	<b>Enredados</b>	Torre Grande	Conversatorio
9:00	<b>Generación de políticas de datos</b>	Casa Amarilla	Conversatorio
10:00	<b>Café</b>		



Fuente de las ilustraciones: Viceministerio de la Presidencia, 2018.

Si bien es cierto este tipo de materiales constituyen un vehículo importante para la transmisión de mensajes, se puede apreciar que no hay una línea gráfica uniforme, ni elementos visuales que permitan reconocer, de manera integrada, una campaña vinculada a la Estrategia para un Gobierno abierto, y en muchos de los casos, la información es poco clara, o insuficiente, para comprender los alcances de las acciones implementadas.

Por otra parte, y según se extrajo de las entrevistas realizadas a las coordinadoras de Gobierno abierto (Zúñiga 2018, Matamoros 2018 y Sojo 2019), se han desarrollado conferencias y talleres para el abordaje de los avances y aspectos conceptuales de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto, donde se procuró incorporar tanto a oficiales de información, como a los representantes de la sociedad civil.

Para difundir estas actividades, también fueron producidos afiches promocionales con el detalle de las respectivas agendas de trabajo, según se puede observar en algunos de los ejemplos que se listan de seguido:

<b>CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES</b>			
<b>JUEVES 24 DE AGOSTO</b>			
<b>Hora</b>	<b>Espacio</b>	<b>Sala</b>	
8:00	<b>Registro</b>	Galería 1887	
8:30	<b>Bienvenida</b>	Anfiteatro	Plenaria
9:00	<b>Democracias Abiertas</b>	Teatro de la Danza	Conversatorio
9:00	<b>Enredados</b>	Torre Grande	Conversatorio
9:00	<b>Generación de políticas de datos</b>	Casa Amarilla	Conversatorio
10:00	<b>Café</b>		

<b>CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES</b>			
<b>JUEVES 24 DE AGOSTO</b>			
<b>Hora</b>	<b>Espacio</b>	<b>Sala</b>	
11:00	<b>Contrataciones abiertas: ¿por qué abrir los contratos públicos?</b>	Teatro de la danza	Conversatorio
11:00	<b>Datos abiertos en lo local</b>	Teatro 1887	Conversatorio
11:00	<b>Emprender con datos</b>	Sala Magón	Conversatorio
11:00	<b>Enséñame con datos</b>	Torre grande	Conversatorio
11:00	<b>Tecnología Cívica</b>	Cancillería	Conversatorio
11:00	<b>La agenda de los datos en Centroamérica</b>	Torre pequeña	Mesa de trabajo

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES			
JUEVES 24 DE AGOSTO			
Hora	Espacio	Sala	
12:00	Datos para combatir la corrupción	Cancillería	Conversatorio
12:00	Datos + Arte + Contr. Abiertas en Abrelatam y Condatos	Torre Grande	Conversatorio
12:00	Género y datos: femicidios en América Latina	Teatro 1887	Conversatorio
12:00	La próxima frontera: datos y riesgos	Teatro de la danza	Conversatorio
12:00	La voz de la ciudadanía: la demanda de datos	Torre pequeña	Conversatorio
1:00	Almuerzo		

Fuente de las ilustraciones: Viceministerio de la Presidencia, 2018.

Al igual que en el caso de los cine foros, se presenta una unidad gráfica entre ellos, pero no hay elementos comunes que permitan lograr un ligamen visual con la Estrategia general para un Gobierno abierto.

**a.2. Conferencias:** Se ha realizado diversas conferencias para informar y explicar qué es el concepto de Gobierno abierto, los alcances, y las etapas que se esperan ir desarrollando en el marco de cada uno de los respectivos planes de acción. No obstante, no fue posible obtener un registro o información detallada de los esfuerzos realizados en este sentido.

Sería valioso procurar una mejora administrativa en relación con los registros e informes, para tener oportunidad de llevar un seguimiento no solo de las y los participantes, sino de las y los capacitadores, temas abordados en el proceso, así como de las diversas zonas geográficas donde se han desarrollado los eventos, para tener la posibilidad de visibilizar los niveles de inclusión.

**a.3. Sesiones de trabajo:** se desarrollaron varias sesiones de trabajo con los diversos grupos organizados (no fue posible tener acceso a la cuantificación y al detalle de los mismos, por cuanto no fueron detallados en informes o reportes, aunque sí existen algunos registros fotográficos).

En el marco de estas sesiones, según detalló Zúñiga (Entrevista personal del 13 de agosto de 2018), no solo se logró un abordaje de los temas previstos, sino que también fue

posible ir construyendo un vínculo con las diversas organizaciones participantes, consolidando un núcleo de trabajo en representación de la ciudadanía, al menos para lograr avances significativos durante los primeros años de implementación de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto.

No obstante, hubiera sido interesante contar con los informes y registros de participación, para poder caracterizar la conformación de las audiencias.

**a.4. Lanzamiento de plataformas:** se desarrollaron actividades para anunciar la puesta en marcha de plataformas tales como: la red de transparencia, espacios de co-creación, así como también, se llevaron a cabo espacios de consulta pública.

En el caso de la red de transparencia, es importante indicar que aunque se logró la aprobación de los decretos 40199 y 40200 vinculados al acceso a datos e información, y se logró trabajar al inicio de la Estrategia de manera muy articulada en la unificación gráfica y de acceso a información en los diversos ministerios, con el cambio de Gobierno de la administración Solís Rivera a la administración Alvarado Quesada muchos de los enlaces quedaron desactualizados, o fue retirada información de los sitios.

De seguido se muestran algunas ilustraciones gráficas sobre cómo se pueden identificar en los sitios WEB de las instituciones, los espacios generados en el marco de la Red de Transparencia:





Fuente: Elaboración propia a partir de los respectivos sitios organizacionales, 2020.

Los enlaces que se muestran en estos ejemplos siguen vigentes en la actualidad (2021), pero alguna de la información que fue colocada inicialmente en las plataformas ya no está disponible, como es el caso de la información relativa a los salarios de las y los funcionarios, dado que los enlaces aparecen “rotos”.

**a5. Seminarios:** Según indicaron las tres coordinadoras consecutivas de Gobierno abierto que fueron entrevistadas durante el proceso (Zúñiga, 2018; Matamoros, 2018 y Sojo 2019), se han venido realizando de manera periódica diversos seminarios para formar a los grupos organizados con los cuales se ha venido trabajando en materia de Gobierno abierto, tanto en relación con elementos conceptuales, como prácticos (análisis de avances y resultados derivados de la implementación de los planes de acción).

**a6. Foros para la presentación de los planes de acción:** como parte de un acto de transparencia, según han indicado las personas a cargo de la gestión del programa (Zúñiga, 2018; Matamoros, 2018 y Sojo 2019), durante el proceso de implementación de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto se han venido realizando talleres, tanto para la confección de los planes de acción, como para mostrar los respectivos resultados una vez concluidos los procesos de evaluación.

De estas actividades tampoco se ha contado con registros detallados, lo que de igual manera (al igual que en los puntos anteriores), hubiera sido de utilidad para visibilizar el alcance de la participación en este tipo de eventos.

**a7. Difusión de información a través de redes sociales y el sitio WEB de Gobierno abierto:** El equipo gestor de Gobierno abierto ha venido utilizando plataformas como Facebook, Telegram y el mismo sitio WEB de Gobierno abierto, para difundir información vinculada al proceso de implementación de Gobierno abierto, aprovechando los espacios para anunciar actividades o compartir resultados.

No obstante, al igual que en los casos anteriores, no se cuenta con ningún tipo de reporte o informe que permita cuantificar o caracterizar los esfuerzos realizados.

**b) Actividades participativas:** hackatones (actividades orientadas a incentivar el uso de datos), talleres y consultas públicas para la emisión de decretos.

**b1. Talleres:** Como parte de las actividades participativas, han sobresalido los talleres, en los cuales se han enmarcado los espacios para la confección de los planes bianuales de acción, así como para presentar las evaluaciones respectivas de resultados:



Fuente de las ilustraciones: Viceministerio de la Presidencia, 2018.

**b.2. Grupos de discusión y reuniones:** de acuerdo con la información suministrada por las coordinadoras de Gobierno abierto (Zúñiga, 2018; Matamoros, 2018 y Sojo 2019), con regularidad han sido convocadas reuniones o grupos para abordar temas vinculados a esta gestión, valorar oportunidades de mejora, o bien, discutir documentos o propuestas específicas, así como para analizar posibles acciones a seguir.

No obstante, no se encontraron evidencias de informes o reportes de las actividades realizadas, detalles de asistencia, temas abordados o acuerdos tomados.

**c) Actividades de sensibilización:** se han organizado cine foros y talleres, así como también se ha difundido material informativo y se han realizado esfuerzos de comunicación a través de las redes sociales y los medios de comunicación colectiva.

**c.1. Cine foros:** Como parte de las actividades de sensibilización, se llevaron a cabo diversos Cine foros, a través de los cuales se promovió la reflexión sobre el tema de Gobierno abierto y la importancia de la participación ciudadana. Pese a que los informes no detallan cuántas actividades de este tipo se llevaron a cabo, ni lograron precisar lo las personas entrevistadas, se lograron recopilar los siguientes 6 afiches vinculados a este tipo de gestión:



Si bien es cierto estos elementos tienen un diseño más uniforme entre sí, a diferencia de otras producciones que se han realizado; no tienen ningún elemento gráfico que les vincule con la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto, ni tampoco incluyen información complementaria como algún tipo de *slogan* o elemento que incentive a la ciudadanía a ser parte de este proceso.

En relación con los cine foros, tampoco se lograron ubicar registros de asistencia o evidencias que permitieran documentar los temas específicos que fueron abordados durante las sesiones.

El único registro disponible fue el listado de películas utilizadas para estos fines, donde figura una lista de 9 producciones:

- La libertad del Diablo
- Casa en tierra lejana
- La mentira blanca
- Haz corto con la corrupción
- Cordillera
- Presunto culpable
- Exodus
- Nacido en Siria
- 500 años

En términos generales, las actividades realizadas ofrecieron una diversidad interesante de opciones para promover la participación ciudadana, pero hay dos elementos comunes que se consideraron como limitaciones para dar legitimidad al proceso:

**Representatividad:** no hay parámetros o políticas de inclusión oficialmente establecidas, para garantizar políticas de inclusión y representatividad, tanto a nivel de sectores, como de áreas geográficas y estratos sociales.

**Verticalidad de la agenda:** los temas discutidos, o sometidos a consulta pública, provienen de la agenda de trabajo convocada por el Poder Ejecutivo, por lo que se ha limitado de manera importante el espacio para que la población pueda externar sus propias necesidades.

Esto representa una limitante en el proceso, por cuanto de acuerdo con lo que expone Mori (2009), sino se da oportunidad a las comunidades, o en este caso a la ciudadanía, de reflexionar sobre sus propias necesidades, es difícil que éstas puedan llegar a ser reconocidas, dejándose influenciar en este caso por una agenda impuesta.

Es decir, aunque en el marco de los talleres para elaborar los planes de acción, por ejemplo, se abriera la oportunidad para emitir criterios en relación con los temas previstos, no ha habido espacio u oportunidad para reflexionar de previo sobre las líneas de trabajo que deberían contener estos planes de acción, o la forma en que debería ser abordadas las necesidades y expectativas de la población en materia de Gobierno abierto, sea en su calidad de ciudadanos o usuarios.

Por otra parte, se pudo identificar que no existió una estrategia de articulación discursiva para promover el modelo de Gobierno abierto, tanto a lo interno del Gobierno, como hacia la ciudadanía, sino que las acciones ejecutadas se han basado en necesidades específicas de coordinación, y de implicaciones más operativas que conceptuales. Lo anterior, ha incidido en una subutilización de los espacios mediáticos, y en la generación de acciones más focalizadas en la urgencia de la articulación, que sobre la base filosófica del modelo para promover el apoyo y el posicionamiento de la gestión de Gobierno abierto.

Otro elemento relevante que debe destacarse, es que no se han desarrollado esfuerzos orientados a generar relaciones de significancia con los actores o participantes, sino que las actividades se han desarrollado de manera abierta, sin que medie la posibilidad de establecer elementos comunes, a nivel de hilos conductores en las posturas y representaciones, ni se ha trabajado en la construcción de relaciones sólidas y duraderas con las contrapartes.

#### **4.6. Fortalezas y debilidades identificadas en el proceso de articulación de esfuerzos del Gobierno con la ciudadanía**

A partir de las encuestas aplicadas a las personas representantes de la sociedad civil, llamó la atención que un 83% afirmó conocer qué es Gobierno abierto, aunque únicamente un 8% logró vincular esta gestión con los tres pilares esenciales de trabajo (rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana). Esto pareciera indicar que el nivel de

conocimiento es muy general, y que no ha habido realmente oportunidad de incentivar una aprehensión real de este concepto.

Por otra parte, un 41% consideró que el Gobierno debe mantener una comunicación abierta con la ciudadanía para conocer sus necesidades, un 16% considera que debe incentivar el empoderamiento de la población, un 12.% considera que debe ser para generar espacios de co-creación en la búsqueda de soluciones, y solo un 8% considera que es valiosa la gestión para recuperar la confianza en la institucionalidad y fortalecer la gestión democrática.

Asimismo, es importante adicionalmente puntualizar que no hay ningún tipo de reporte o informe que permita visualizar las metas establecidas y contrastarlas con las metas alcanzadas en materia de articulación de esfuerzos, para identificar y evaluar los resultados alcanzados en esta área, por lo que únicamente ha sido posible visualizar las características específicas de algunas de las acciones implementadas, a partir de la información disponible y de los datos recopilados, según se ha descrito anteriormente.

En otro orden de ideas, y a partir de la información obtenida con los diversos instrumentos de investigación aplicados (encuestas y grupos focales), se logró llevar a cabo la integración de las siguientes fortalezas y debilidades en relación con los procesos de participación ciudadana:

### **Fortalezas de la gestión realizada para impulsar la participación ciudadana**

- a) Desarrollo de estrategias creativas y diversas para vincularse con la ciudadanía, como fue el caso de los cine foros.
- b) El uso de diversos canales de comunicación, tanto tecnológicos como tradicionales, para procurar un diálogo efectivo entre Gobierno y ciudadanía.
- c) Desarrollar acciones tanto con los oficiales de información, como con los representantes de la sociedad civil para procurar puntos de encuentro.
- d) Se han logrado desarrollar algunos procesos mejor estructurados en algunas organizaciones como el Ministerio de Educación Pública, el Instituto de Alcoholismo y Farmacodependencia y el Instituto Nacional de la Mujer.

- e) La ciudadanía ha demostrado tener disposición para involucrarse en este tipo de actividades y velar por sus derechos.

### **Debilidades de la gestión realizada para impulsar la participación ciudadana**

- a) Limitación de recursos presupuestarios para lograr la implementación de una estrategia integral de articulación con la ciudadanía.
- b) No se cuenta con registros de todas las actividades, y en algunos casos, los informes disponibles no presentan estructuras comparables entre sí.
- c) No se ha profundizado en el análisis y evaluación de resultados, para valorar la eventual necesidad de tomar acciones correctivas.
- d) Falta de representatividad a nivel de la ciudadanía.
- e) No se han creado vínculos fuertes con los representantes de las instituciones de Gobierno (oficiales de información).
- f) La información que se ha emitido para invitar a la ciudadanía a emitir criterios, en ocasiones genera un desborde en los servicios, lo que limita las capacidades institucionales para responder.
- g) La comunicación tiene un componente de verticalidad y unidireccionalidad en el establecimiento de la agenda.
- h) Hay limitadas capacidades para el desarrollo de acciones de seguimiento.
- i) Algunos temas involucran altos niveles de complejidad, lo que dificulta promover la participación.
- j) Es necesario contar con políticas, estrategias y metas mejor integradas.
- k) Debe articularse un esquema de acceso y representatividad, pero sin dejar de lados que hay temas y momentos para trabajar en función del alcance, y en otros de la capacidad para el análisis profundo.
- l) Los espacios dialógicos deberían ser más abiertos.
- m) Deben abordarse factores de orden cultural y conductual, tanto con los oficiales de información, como con los representantes de la sociedad civil, para lograr una mejor sinergia de esfuerzos en esta materia.

A partir de lo expuesto, puede concluirse que el alcance de las acciones de articulación ha estado focalizado en un reducido número de personas. Asimismo, y por las características

del proceso, no siempre se logra una asistencia regular en las convocatorias, lo que ha dificultado crear vínculos profundos para establecer procesos dialógicos complejos, lo que constituye una limitación para el análisis y reflexión de ciertos temas nacionales.

Asimismo, aún y cuando se han propiciado espacios de participación y consulta, en muchas ocasiones el tiempo ha sido limitado y los canales de comunicación se han venido concentrando prioritariamente en medios digitales, lo que por defecto constituye una práctica de exclusión debido a la brecha digital que existe en la población.

Esto motiva a la reflexión sobre la necesidad de repensar los espacios y el proceso, para comprender que los temas, los tiempos y los alcances de la participación, variarán dependiendo de los objetivos deseables, pero que debe tenerse presente que es poco viable generar reflexiones significativas, si los vínculos entre las partes no han sido suficientemente consolidados.

En este sentido, es importante tener en cuenta que de acuerdo con la teoría del intercambio social, las relaciones entre los seres humanos son complejas, y se basan en una estructura de redes que debe ser tomada en consideración para construir dinámicas sociales y construir vínculos de significancia (Urteaga, 2009, pp.303-304).

Aunado a esto, los espacios de diálogo deben ser legítimos, y deben generar lo que Luhman llama, “un horizonte de incertidumbre autogestionado”, a partir del cual pueden generarse acciones y reacciones basadas en la irritación social que puede ser causada por los medios de comunicación, al promover el abordaje de ciertos temas, bajo ángulos y perspectivas derivadas del constructivismo mediático. Es decir, de la creación de una realidad basada en fragmentos de información, y que no siempre corresponde a una realidad integrada. (Luhmman citado por Urteaga, 2009, p.309).

De igual manera, y de acuerdo con la teoría del intercambio social, las relaciones de interacción e interdependencia, en este caso entre ciudadanía y Gobierno, se basa en la percepción de recompensas o beneficios, lo que se deriva de la naturaleza humana (Morales, 1978, p.131). Esto implica, que el proceso deberá no solo reconocer la participación de la ciudadanía, sino mostrar signos de esperanza en cuanto al uso efectivo de los insumos recogidos como derivación de los procesos participativos, para incentivar

y reforzar conductas orientadas a la participación y a la generación de aportes en los espacios de co-creación, siempre y cuando se den en un marco de respeto, legitimidad y aprobación social, dado que esto permitirá incentivar coaliciones, solidaridad, confianza, afectos y emociones (Cook y Rice, 2006).

## CAPÍTULO V

# PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

En el presente capítulo analiza la incidencia de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas en Costa Rica, durante el período 2014-2019 en el contexto de la Estrategia Nacional de Gobierno abierto.

Para estos efectos se llevó a cabo una revisión de los lineamientos generales y normas vigentes en materia de políticas públicas a nivel país, y posteriormente se profundizó en el análisis del rol de la ciudadanía, tanto desde el punto de vista consultivo como colaborativo, en la gestión de lineamientos gubernamentales bajo el contexto de del modelo de Gobierno abierto.

Finalmente se realizó un sondeo con representantes de los 24 Ministerios del Poder Ejecutivo<sup>2</sup> (incluyendo los seis que no tienen cartera\*), vinculados a la gestión de planificación institucional, con el fin de determinar los procedimientos y mecanismos establecidos para la elaboración de políticas pública, y en procura de identificar si desde las estructuras institucionales, en el contexto de implementación del Modelo de Gobierno abierto, ha sido considerada la participación ciudadana.

---

<sup>2</sup> MAG, MINAE, MICITT (2 respuestas), M. de Comercio Exterior, MCJD (2 respuestas), MEP, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, MIDEPLAN, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, MEIC, M. de Gobernación y Policía, MOPT, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social\*, M. del Deporte\* (3 respuestas), M. de Turismo\*, M. de Comunicación\*, M. de la Condición de la Mujer\* y M. de la Niñez y la Adolescencia\*. | **\*Ministerios sin cartera.**

De forma introductoria, es oportuno indicar que existe una marcada tendencia en las democracias modernas orientada al impulso de la vinculación ciudadana, o al menos de grupos organizados, en la construcción de políticas públicas. Esto se ha convertido en un eje transversal para el abordaje de las tensiones que se generan alrededor de problemáticas nacionales de especial interés para la opinión pública, principalmente cuando en el marco de las fricciones que surgen entre los diversos actores de la sociedad, se evidencian carencias, limitaciones, inconformidad o desatinos en las decisiones políticas en escenarios clave como es el caso de la atención de crisis económicas, elementos vinculados con la sostenibilidad y prácticas ambientales, aspectos vinculados a la equidad de género y algunos otros que pueden resultar especialmente sensibles para algunos sectores de la población (Sol, 2012, p.7).

Aunado a lo anterior, según anotan Camou y Pagani (2017), también se ha venido visualizando un creciente interés en involucrar al sector académico en el proceso de definición de políticas públicas, y de implementación del modelo de Gobierno abierto en general; dado que actores gubernamentales han venido solicitado “puentes de diálogo para impulsar la transferencia de conocimientos” (p.10), los cuales puedan ser combinados y complementados con el *expertise* político.

Las tendencias en materia de gestión pública también muestran una mayor injerencia y pluralidad de actores en las decisiones políticas, siendo que se ha venido experimentando un replanteamiento de las esferas públicas, privadas y políticas (Camou y Pagani, 2017, p.12).

Por su parte, los espacios públicos que se generan desde las plataformas digitales para contribuir a la construcción de la agenda política, así como también, la facilidad para incidir en la opinión pública desde diversas fuentes y canales de comunicación, han creado oportunidades para redimensionar la participación ciudadana en la toma de decisiones y en la construcción de políticas públicas. En este sentido y según anota Velázquez (2014, p.24):

las políticas públicas constituyen un paso adelante en la democratización de las sociedades por su alto contenido consensual, la amplia y significativa participación

de la comunidad, además de la decisión del gobierno de respetar los acuerdos alcanzados en el marco del Estado de Derecho.

En complemento de lo anterior, el acceso y la democratización de la información, así como la incidencia de los medios de comunicación colectiva en la opinión pública, han contribuido a tener ciudadanos más conscientes, más críticos e interesados en la búsqueda y defensa del bien común como lineamiento para sustentar la toma de decisiones; así como “la construcción de nuevas formas de producción y apropiación del desarrollo urbano, un elemento determinante en la calidad de vida de la población y del equilibrio ambiental” (Velázquez, 2014, p.31).

Por su parte, la comunicación se ha consolidado como una herramienta para incentivar la interacción y el diálogo, que a partir de las diferencias y la fricción, obliga a buscar espacios y mecanismos de consenso, siempre y cuando prevalezca el respeto de los derechos fundamentales propios de un Estado libre.

“Afianzar la democracia... pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por la posibilidad de volver visibles a los invisibles”, afirma Grzybowski (2004, p. 123), quien a su vez resalta la importancia de cimentar el concepto de estado de derecho, bajo el cual, todas las personas integrantes de una sociedad puedan sentirse incluidas directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones.

En este mismo sentido, y según afirma Grzybowski (2004, p. 8), “los regímenes democráticos para avanzar en su consolidación, deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales”.

Los elementos anteriormente expuestos llevan a concluir que la participación ciudadana es un eje medular para el fortalecimiento de los regímenes democráticos. No obstante, para que ésta sea efectiva, y tenga una posibilidad real de incidencia en la definición de políticas públicas; debe contar con una debida articulación de esfuerzos, espacios y mecanismos que faciliten el diálogo y la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía, así como también, acciones que permitan reflejar de manera transparente y efectiva el resultado de los esfuerzos implementados.

## 5.1 La construcción de políticas públicas en Costa Rica

Le corresponde al Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN) contribuir con el desarrollo del país, y como parte de sus funciones se estipula la obligatoriedad de brindar acompañamiento y asesoría a las instituciones del Estado para la construcción de políticas públicas.

Asimismo, y de acuerdo con la Ley de Planificación Nacional No. 5525, le corresponde a MIDEPLAN fungir como Rector del Sistema Nacional de Planificación, y velar por el desarrollo de los procesos de planificación (MIDEPLAN, 2016, p.3).

Por su parte, el Decreto 37735-PLAN del 2013, emitido en el marco del 50 aniversario del Ministerio de Planificación, le otorgó a esta institución la función rectora en materia de política pública, y posteriormente, a través del oficio AME-061 del 22 de noviembre del 2017, se especifica que será la Unidad de Análisis Prospectivo y Políticas Públicas de esa misma institución, la encargada de:

Asesorar la elaboración de políticas públicas nacionales que orienten el curso de acción a corto, mediano y largo plazo, sobre las diversas temáticas económicas, sociales y ambientales acorde con la situación nacional, sectorial y regional que prioricen los enfoques, principios, metas, componentes y la articulación de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos territoriales, sectoriales, intersectoriales e institucionales.

Como una de las acciones ejecutadas para cumplir este propósito, MIDEPLAN elaboró en el año 2016 una “Guía para la elaboración de políticas públicas”, a partir de la cual se definen los procedimientos y pasos para la construcción de este tipo de pautas. Asimismo, y dentro de los lineamientos establecidos en la guía se estipula que (MIDEPLAN, 2016, p.4):

es imprescindible la participación responsable del sector público, privado y de la ciudadanía para poder redireccionar el rumbo y concretar políticas, generando buenas prácticas o acciones afirmativas para alcanzar los objetivos de una sociedad equitativa, inclusiva y solidaria, que potencia las capacidades humanas.

De esta forma, queda establecido el lineamiento de conformar procesos consultivos y dialógicos para ajustar las prioridades gubernamentales a los intereses y expectativas de la población, procurando una integración de objetivos, comprendiendo que (MIDEPLAN, 2016, p.7):

Los procesos de diálogo, la participación y la concertación son fundamentales para la elaboración de políticas públicas, ya que los problemas o temas prioritarios que se definen y las experiencias de cómo abordarlos afianzan las bases del compromiso para la selección de objetivos, acciones y metas, que se ejecutarán y formarán parte de la rendición de cuentas, por lo que es recomendable que se prevean estos mecanismos desde el diseño. En la elaboración de políticas públicas a nivel metodológico se contempla la realización de los foros de consulta, talleres, mesas de trabajo o de diálogo, entrevistas a grupos, representantes institucionales, de organizaciones, a expertos o conocedores del tema, académicos y se sistematiza información que sustenta la formulación.

Según explicó Von Marshall (Entrevista personal del 22 de julio de 2021), en MIDEPLAN únicamente se establecen estas pautas generales, dado que la función de este Ministerio es esencialmente asesora, por lo que no le corresponde generar las políticas. En razón de lo anterior, cada instancia deberá velar por la aplicación de los instrumentos respectivos, según lo que estimen conveniente, para desarrollar y promover las políticas públicas. Asimismo, se ha solicitado a las instituciones que lleven a cabo un mapeo de grupos organizados -utilizando como fuente de referencia el listado de organizaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas-, para procurar la construcción de espacios colaborativos.

No obstante lo anterior, los listados de organizaciones se han generado de manera separada, de acuerdo con las necesidades y procesos definidos por cada una de las instituciones, las cuales a su vez han promovido el desarrollo de talleres para el abordaje de necesidades y expectativas, así como también, para incentivar la participación de la ciudadanía en el proceso de definición de estas políticas.

Es oportuno indicar que de acuerdo con la información obtenida por parte del equipo, gestor de Gobierno abierto, no se han realizado -desde ese eje- iniciativas orientadas a impulsar los procesos de participación ciudadana para la construcción de políticas públicas, dado que han reconocido que este es un tema que está bajo la tutela de MIDEPLAN (Zúñiga, entrevista personal del 26 de mayo de 2021).

En el año 2017 el país se suscribió el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, y específicamente la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en la cual se establece que los usuarios no deberían limitarse a participar en la fase de revisión de propuestas públicas, sino que deberían involucrarse en la totalidad del proceso: diseño, elaboración, monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Von Marshall (Entrevista personal del 22 de julio de 2021) explicó que aunque se han realizado esfuerzos por incentivar la participación y el diálogo colaborativo con la ciudadanía, para el impulso de políticas públicas, esta ha sido una línea de trabajo muy reciente (2017) y hasta ahora los esfuerzos han sido muy aislados. Asimismo, agregó que hasta la fecha no existen espacios regulares o foros para discutir sobre necesidades ciudadanas y en su defecto, sobre políticas públicas, ni se ha logrado desarrollar un proceso suficientemente integrado a nivel institucional, dado que las organizaciones tienen cierta libertad de acción y no siempre se apegan a los lineamientos de revisión que se establecen en el Decreto 37735-PLAN, por lo que considera que sería importante reforzar el marco normativo.

En el sitio web de MIDEPLAN se cuenta con un repositorio electrónico de las políticas pública que han sido emitidas en el país (<https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>), y también se cuenta con un espacio en el sitio donde se detalla un registro de los informes derivados de las asesorías brindadas por la institución (<https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>).

Durante los años 2018 y 2019, de acuerdo con la información disponible en el repositorio de políticas públicas de MIDEPLAN (2021), se lograron contabilizar 13 políticas, las cuales están vinculadas a los temas de: prevención de la violencia contra las mujeres; política nacional de evaluación; conservación de documentos; digitalización de

documentos; recreación y deporte; niñez y adolescencia; envejecimiento saludable; responsabilidad social; biodiversidad; igualdad de género y conservación de documentos. No obstante, y pese a que muchas de estas políticas contemplan dentro de sus lineamientos la participación ciudadanía, o bien de grupos específicos (mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, o bien sectores específicos) para orientar la acción pública y privada, no citan o muestran evidencias de haber realizado procesos participativos o colaborativos en la práctica para la definición de los temas a tratar, o la construcción de los respectivos documentos, sino que en apariencia han sido procesos de consulta pública para la validación de los textos pre-elaborados.

Lo anterior, de acuerdo con lo que propone Mori (2009, pp. 164-165) constituye una verticalización de la agenda, donde se descolocan los intereses y prioridades de los diversos sectores, aún y cuando, posteriormente a la definición de los temas generales, esté contemplada la participación ciudadana y los procesos consultivos.

En este mismo orden de ideas, y según lo que estipula la OCDE (Gramberger, 2006, p.18), la ciudadanía debe “participar activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas públicas”, comprendiendo una integralidad en este proceso colaborativo y dialógico que pasa desde la reflexión de las necesidades y prioridades de la población, el vínculo con los lineamientos y prioridades gubernamentales, y la creación de espacios de discusión y análisis que dan paso a la construcción de consensos, los cuales culminan con la definición de las políticas y el proceso de implementación de las mismas.

La metodología participativa promueve la integración de múltiples visiones y perspectivas, con el propósito de impulsar una construcción de políticas más sólidas, inclusivas e integrales, lo que su vez permite generar una mayor legitimación de la acción gubernamental y un desempeño más eficaz en su implementación.

No obstante, este proceso requiere de la construcción de una estructura que permita consolidar la articulación continua de esfuerzos entre el Gobierno y la ciudadanía, a través de mecanismos y canales de información, diálogo, construcción y evaluación (Gramberger, 2006, pp. 34-36).

Asimismo, la CEPAL (2017, p.8) reconoce que las nuevas formas de gestión pública implican “políticas de transparencia y canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas”, con el fin de capitalizar no solo el conocimiento colectivo, sino también, el aprovechamiento de las capacidades, experiencia y anuencia de la sociedad para participar en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes, siendo esta la base para consolidar puntos de encuentro entre el Estado y la ciudadanía como partes de un mismo sistema.

Por su parte, el OGP (s.f., párr.1) considera “la participación ciudadana como el elemento central de los gobiernos abiertos”, reconociendo la acción colaborativa como el elemento esencial para alcanzar la solidez y sostenibilidad en la toma de decisiones. De hecho, no solo consigna la importancia de la participación en la elaboración de políticas públicas, sino también en el marco de todos los procesos derivados del Modelo de Gobierno abierto, teniendo en consideración que la rendición de cuentas y la apertura de datos cumplen su objetivo en tanto existan partes y contrapartes ejerciendo su función emisora, receptora y analítica respectivamente.

De manera complementaria a lo anterior, y con el objetivo de identificar los mecanismos y procedimientos que se han venido articulando en el Poder Ejecutivo Central para la construcción de políticas públicas, se llevó a cabo un sondeo con funcionarios de los 24 Ministerios<sup>3</sup> -como ya se indicó anteriormente-, el cual permitió identificar los hallazgos que se detallan de seguido.

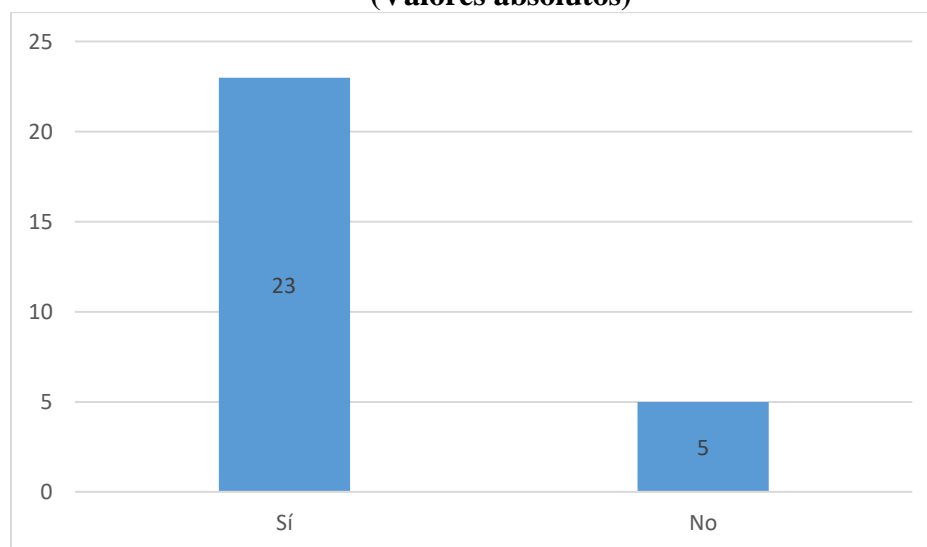
Se consultó a las personas encuestadas si conocían la “Guía Nacional de Políticas Públicas” elaborada por MIDEPLAN, dado que este documento ofrece lineamientos detallados para la construcción de este tipo de pautas. En este documento se especifica la necesidad y pertinencia de incorporar la participación ciudadana, no solo a nivel consultivo, sino en todas las fases de conceptualización y desarrollo de las políticas públicas (MIDEPLAN, 2016), tal y como lo promueve la OCDE, según indica Gramberger

---

<sup>3</sup> MAG, MINAE, MICITT, M. de Comercio Exterior, MCJD, MEP, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, MIDEPLAN, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, MEIC, M. de Gobernación y Policía, MOPT, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social\*, M. del Deporte\*, M. de Turismo\*, M. de Comunicación\*, M. de la Condición de la Mujer\* y M. de la Niñez y la Adolescencia\*. | \*Ministerios sin cartera.

(2006, pp. 34-36). La mayoría de las personas funcionarias afirmó conocer el instrumento, según se detalla en la figura 29.

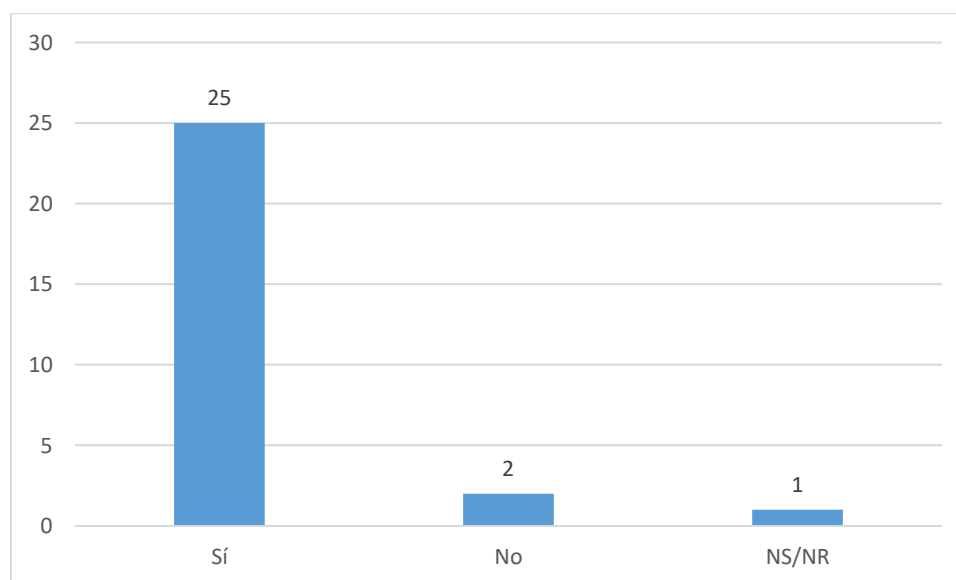
**Figura 29**  
**Conocimiento de la “Guía de elaboración de Políticas Públicas” de MIDEPLAN**  
**(Valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Es oportuno indicar que a pesar de que las personas encuestadas tienen una vinculación directa con la planificación de las respectivas instituciones por las posiciones que ocupan, lo que a su vez les vincula con la gestión de políticas públicas en los respectivos quehaceres organizacionales; hay 5 personas que afirmaron desconocer esta guía, y según se desprende de las preguntas siguientes, también han desconocido -en una frecuencia similar de menciones-, los procesos relativos a esta materia, según se detalla en las figuras 30 y 31.

**Figura 30**  
**¿Se han promovido políticas públicas desde la institución que usted representa?**  
**(Valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Tal y como se indicó en el punto anterior, se evidencia de que a pesar de que los ejes de acción de los Ministerios son esenciales para el desarrollo de política pública en sus diversas áreas de gestión, hay dos personas que afirman que las instituciones a las que pertenecen no han generado políticas públicas, y una que afirma desconocer si lo ha hecho o no.

Dentro de las personas que afirmaron que las instituciones que representan sí han emitido políticas públicas, se pudo extraer que han venido proponiendo esfuerzos en las siguientes áreas:

- i. Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
- ii. Emprendimiento Joven. Pueblos Indígenas.
- iii. Política de Responsabilidad Social y Política Nacional de Empresarialidad.
- iv. Política Penitenciaria; Política para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz.

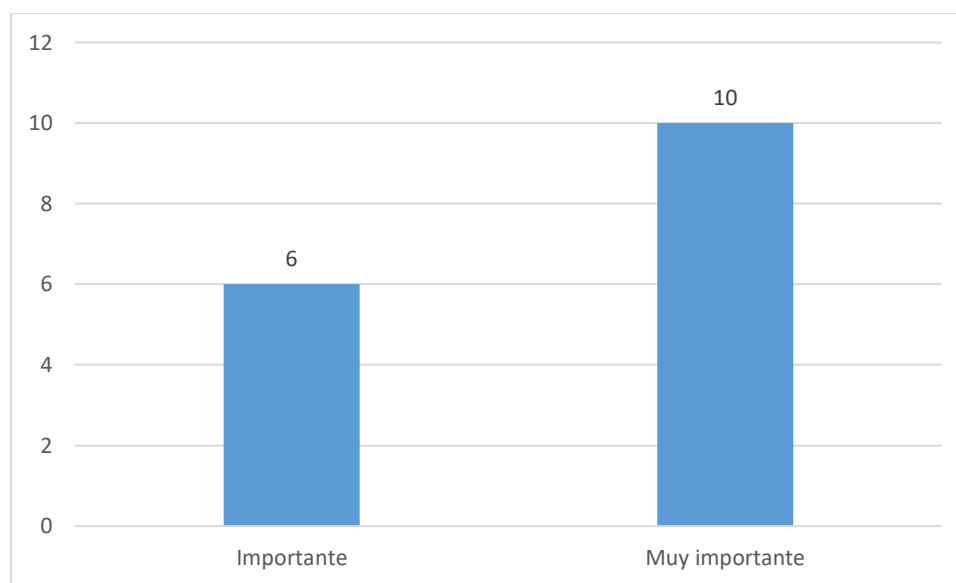
- v. Información Pública.
- vi. Políticas Desarrollo Rural Territorial.
- vii. Política de no Violencia y Política de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres.
- viii. Política de Cooperación Internacional y Política Nacional de Evaluación.
- ix. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021.
- x. Política Nacional de Derechos Culturales, Política de la Persona Joven.
- xi. Políticas en el marco del desarrollo sostenible.
- xii. Políticas de Reordenamiento Territorial 2012-2040; Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030; Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y se encuentra en curso la definición de la nueva Política de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
- xiii. Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
- xiv. Política sobre el Acceso a Información Pública (Decreto No.40200).
- xv. Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racional y Xenofobia 2014-2025.
- xvi. Política Nacional para la Gestión de Residuos 2010-2021.
  
- xvii. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, Lineamientos de política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural.
- xviii. Política de Comercio Exterior.
- xix. Plan Nacional de Turismo.
- xx. Política para la Niñez y la Adolescencia.
- xxi. Política de Persecución Penal en Delitos funcionales y de corrupción, Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción.
- xxii. Política de Migración y Extranjería.

- xxiii. Política Nacional del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (PONADRAF 2020 - 2030).
- xxiv. Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús.
- xxv. Política Institucional para la Atención Integral de la Población en Pobreza y Pobreza Extrema / La Política Nacional de Cuidados 2021-2031.
- xxvi. Política Nacional del Deporte y la Recreación.
- xxvii. Plan de acción de Estado abierto.

Del listado anterior es importante destacar que los temas han sido promovidos desde el poder ejecutivo, según se ha podido inferir, dado que no hay evidencias que demuestren que se hayan realizado consultas previas, o conversatorios orientados a la identificación de las necesidades y prioridades, de previo a entrar en las materias respectivas, lo que de acuerdo con lo que expresa Mori (2009, pp. 164-165), y según se ha mencionado anteriormente, implica una verticalización de la agenda, y a su vez, tiene implicaciones directas en el establecimiento de las prioridades desde una óptica esencialmente gubernamentalista.

No obstante, sí ha habido elementos que facilitan la visibilización de procesos consultivos, y dinámicas participativas generadas desde el aparato institucional, a partir de la agenda y prioridades gubernamentales, al menos en materia de políticas públicas, por cuanto según se detalla en la Figura 31, hay una clara conciencia por parte de las personas encuestadas, sobre la importancia que revisten de mecanismos de participación, así como también, de la necesidad de contar con canales habilitados para establecer vínculos con la ciudadanía según se detalla en las figura 32.

**Figura 31**  
**Nivel de relevancia que se le asigna a los procesos de participación ciudadana**  
**(Valores absolutos)**



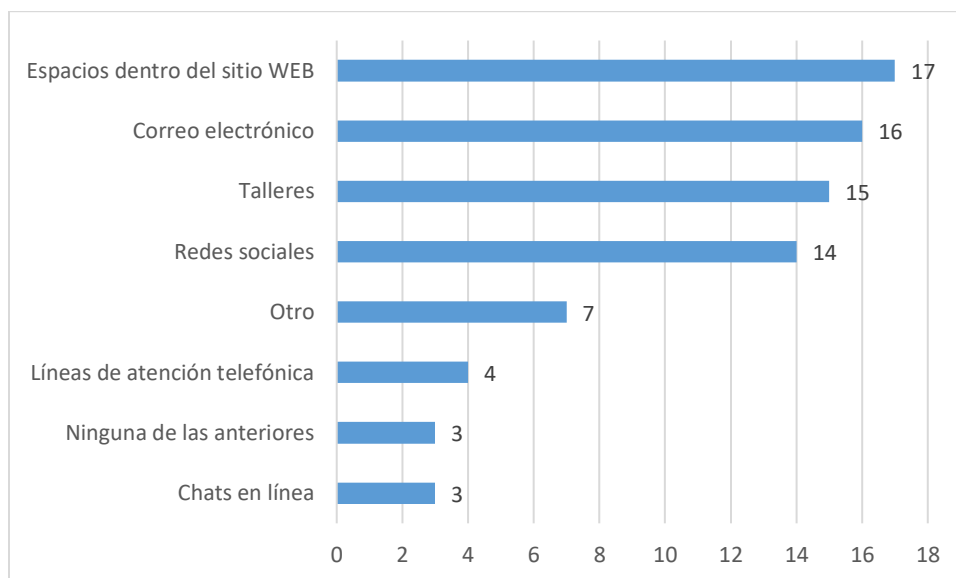
Fuente: elaboración propia, 2021

En relación con la importancia asignada a los mecanismos de participación ciudadana, se consultó si se consideraban: “nada importante”, “poco importante”, “regular”, “importante” o “Muy importante”, ante lo cual la totalidad de las personas encuestadas reconoció que era importante (6 personas) o muy importante (10 personas).

Pese a lo anterior, y tomando en consideración el listado de políticas públicas que fueron mencionadas, podría sugerirse que se concibe la participación ciudadana como un proceso orientado a procesos consultivos, más que de espacios colaborativos y de co-creación, para efectos de determinar las necesidades y prioridades de la ciudadanía, por lo que terminan siendo esfuerzos para la validación de los documentos y propuestas elaborados desde la mirada gubernamental.

En relación con lo anterior lo anterior, 25 de las 28 personas encuestadas manifestaron conocer procesos de consulta pública en las instituciones que representan, para validar decretos, normas o lineamientos en general, para lo cual se usaron los canales de comunicación que se muestran en la figuras 32.

**Figura 32**  
**Canales de comunicación utilizados para los procesos de consulta pública en los Ministerios (Valores absolutos)**

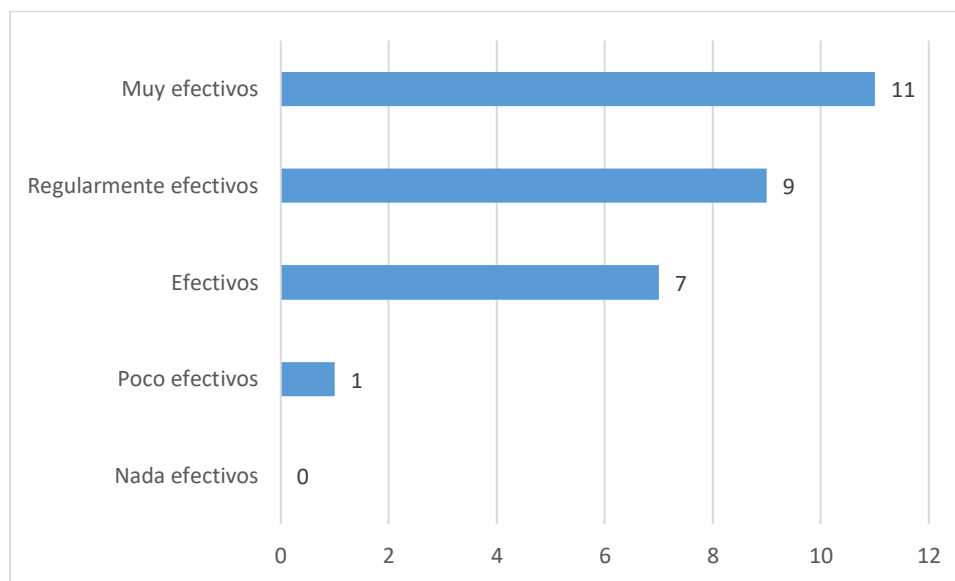


Fuente: elaboración propia, 2021.

De acuerdo con lo expuesto en la figura 32, es interesante visualizar el desarrollo de esfuerzos multicanal, para procurar la articulación de espacios consultivos con la ciudadanía, y tener la oportunidad de validar las propuestas ministeriales.

En complemento de lo anterior, hay una percepción positiva sobre la efectividad de estos procesos, de acuerdo con la información que se muestra en la figura 33.

**Figura 33**  
**Efectividad percibida de los canales de consulta pública**  
**(Valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Un cuestionamiento que ha surgido en el marco de los comentarios emitidos por los representantes de Gobierno abierto, y los oficiales de información -como ya se ha detallado en los capítulos III y IV, y que tiene una relación directa con los elementos supracitados; es que en ocasiones se llevan a cabo procesos consultivos, pero con mucha premura, precipitando algunas decisiones, y más importante aún, se ha carecido de herramientas o mecanismos que permitan visibilizar los resultados del procesamiento de los aportes recolectados; así como de sus alcances y características. A esto suman otros comentarios generados por parte de los funcionarios vinculados a la gestión de planificación institucional, quienes han compartido las siguientes afirmaciones:

- i. La experiencia de consulta pública en nuestro país ha estado relacionada con la participación de sindicatos y cámaras patronales. Son muy pocos los ciudadanos que se acercan, para no decir que es nula su participación. Y cuando esto sucede, lo que hace no es una sugerencia generalizada, sino que se refiere a aspectos individuales vinculados a un problema propio o específico.
- ii. Es necesario indicar que (los aportes) están más enfocados a las distintas instituciones públicas conforme sus competencias de acción, según los alcances de la normativa vigente en cada caso.
- iii. La consulta permanente a la ciudadanía es vital para legitimar las políticas y decisiones gubernamentales.
- iv. Se deberían ampliar los grupos poblacionales cuando se genera la participación ciudadana y aprovechar al máximo los recursos tecnológicos.
- v. Aún queda un importante camino por recorrer en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas.
- vi. Cuando se convoca a la ciudadanía se le solicita validar procesos específicos, pero no se incentivan espacios de construcción conjunta.
- vii. La consulta pública está poco desarrollada en nuestro país. Cerrando la brecha tecnológica, la virtualidad puede ser un factor que permita más alcance y quizás aumente la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas. No obstante, aunque las experiencias presenciales son más costosas, tienden a ser más aportativas para este tipo de procesos.

Los elementos anteriormente expuestos evidencian, que aunque ha habido procesos consultivos, es necesario fortalecer no solo los mecanismos, sino también las metodologías de participación, así como también, desarrollar prácticas institucionales para establecer, en conjunto con la ciudadanía, la agenda y prioridades de acción, generando adicionalmente, espacios para realizar una devolución de los datos o aportes recopilados a través de estos procesos participativos, contribuyendo a incentivar la gestión de transparencia y rendición

de cuentas en concordancia con lo que plantean MIDEPLAN (2020) y la OCDE (Gramberger, 2006, pp. 34-36).

En complemento de lo expuesto, es oportuno indicar que de acuerdo con las personas entrevistadas en los Ministerios, y según se puede observar en la figura 34, las partes que intervienen en los procesos participativos, en la mayoría de los casos, son grupos organizados y/o representantes de las comunidades o sectores específicos. Resulta oportuno contrastar este elemento con los resultados del capítulo III (lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto), donde los oficiales de información mencionan que con frecuencia, las interacciones con personas ciudadanas independientes están vinculadas a quejas sobre el accionar de las instituciones respectivas y no a la generación de aportes o recomendaciones, “lo que distorsiona el objetivo previsto en los procesos participativos”.

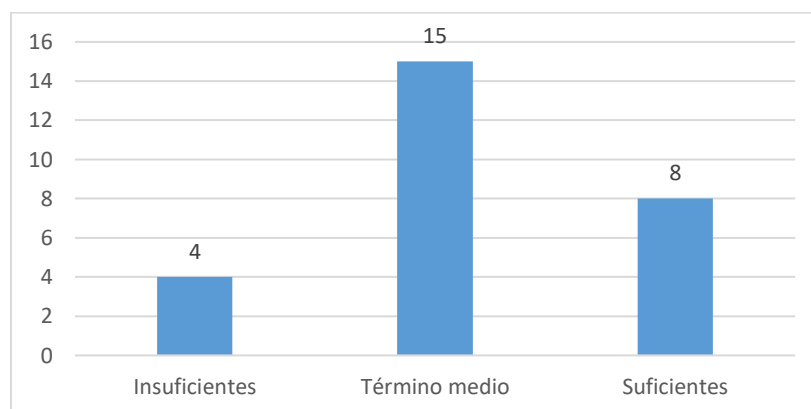
**Figura 34**  
**Segmentos de la población que han participado en los procesos de consulta pública, de acuerdo con las personas entrevistadas**



Fuente: elaboración propia, 2021

Finalmente, y a manera de cierre de esta sección, es importante indicar que la mayor parte de las personas encuestadas manifestó que es necesario fortalecer los esfuerzos que realiza el Gobierno en materia de consulta pública, dado que de acuerdo con su percepción, son hasta ahora insuficientes o medianamente suficientes, según se detalla en la Figura 35.

**Figura 35**  
**Suficiencia percibida en relación con los esfuerzos gubernamentales para promover la participación ciudadana (Valores absolutos)**



Fuente: elaboración propia, 2021

Tomando en consideración lo expuesto en la figura 35, y los elementos destacados a través de los diversos instrumentos de investigación aplicados, se puede afirmar que aún faltan muchos esfuerzos y retos por superar a nivel operativo, procedimental, tecnológico y logístico para impulsar la participación ciudadana, respondiendo a principios de idoneidad y efectividad, de acuerdo con los parámetros establecidos por el OGP, la CEPAL y la OCDE.

Asimismo, y en términos generales, se puede inferir que el modelo de Gobierno abierto alcanza a cumplir su función, en tanto exista una clara disposición gubernamental de generar los espacios y canales adecuados para incentivar la articulación de esfuerzos, el diálogo, la reflexión y la co-creación, siendo conscientes de la integralidad, oportunidad e inclusividad que implican estas acciones.

La construcción de puentes de trabajo en el binomio Gobierno-Ciudadanía, implica la identificación de actores que representen a sectores y grupos organizados, el vínculo con las comunidades y poblaciones de diversas índoles, mecanismos de interacción institucional, y la reserva de los recursos financieros y humanos requeridos para generar relaciones sólidas y permanentes, con la posibilidad de dar continuidad, credibilidad y legitimidad a la gestión pública.

En este sentido, es oportuno traer a colación las discusiones teóricas que se han generado sobre las implicaciones de tiempo y recursos que tienen estos procesos, ante lo cual la OCDE ha sido clara en que más que un gasto, este esfuerzo debe verse como una inversión, dado que no hacerlo tiene implicaciones mucho más costosas en el largo plazo, debido a la pérdida de confianza y legitimidad en la gestión Gubernamental, e incluso, podría implicar una menor eficacia de las políticas definidas (Gramberger, 2016, p.24).

A partir de lo expuesto, y de acuerdo con la información analizada, es posible concluir que la participación ciudadana en Costa Rica aún se encuentra en una etapa muy preliminar, y tiene muchos retos por superar; los cuales pasan por la creación de estructuras, mecanismos y canales de interacción; una adecuada gestión de sensibilización e información; y finalmente, de la creación de foros y espacios permanentes de discusión y análisis, no solo a nivel general, sino también a nivel institucional; con el fin de garantizar las posibilidades de diálogo para la recolección de aportes, validación de propuestas y la dotación de recursos para el desarrollo de procesos de co-creación.

## CONCLUSIONES FINALES

A partir de los aspectos teórico-conceptuales que permiten establecer un vínculo entre comunicación, participación ciudadana y Gobierno abierto, fue posible comprender cómo este modelo de gestión pública (Gobierno abierto), se basa de manera esencial en una propuesta dialógica y colaborativa entre el Gobierno y la ciudadanía, que como parte de su dinámica inherente implica el establecimiento de políticas y estrategias de comunicación para incentivar la participación ciudadana; así como también, para diseñar mecanismos colaborativos para la construcción de políticas públicas.

Bajo esta perspectiva, es importante comprender que la comunicación social tiene implicaciones complejas, las cuales pueden variar dependiendo del entorno cultural, político e incluso económico. Asimismo, debe tenerse presente que existe una diversidad de fenómenos sociales que pueden incidir en las motivaciones, relaciones de significancia y de legitimidad de los actores y procesos.

Hernández y Montero (2020, p.9), reconocen que el modelo de Gobierno abierto responde a una nueva cultura de comunicación, dado que responde a un proceso organizativo que rompe los paradigmas del modelo tradicional de gestión pública, implicando un involucramiento directo de actores, y en general, de la sociedad, en los procesos de toma de decisiones, los cuales anteriormente estaban concentrados de manera exclusiva en una élite política.

En este marco y según complementa Guillén (2020, p.28), en concordancia con lo que plantea Gramberger (2016, p.24), en este nuevo modelo se reconoce las bondades que implican los procesos colaborativos y participativos, en procura de lograr políticas públicas más sólidas e inclusivas.

No obstante, lograr una movilización de la sociedad hacia estas nuevas formas de vinculación y participación, implican el desarrollo de estrategias de sensibilización y de información, para motivar a la ciudadanía a comprender las implicaciones y posibilidades del modelo, procurando que haya una mejor comprensión de este nuevo contexto de apertura, y de incentivar los procesos participativos (Arroyo, 2018, p.168).

En este mismo orden de ideas, es determinante que de manera paralela al proceso discursivo, se generen las estructuras y acciones necesarias para promover la descentralización y los mecanismos de transparencia previstos en el modelo, así como también deberán realizarse esfuerzos, a través de las estrategias de información y sensibilización para lograr la cohesión ciudadana, según propone Sánchez (2015, p.52).

No obstante, y si bien es cierto ha habido en el pasado procesos participativos, como es el caso de los procesos electorales, referéndums, plebiscitos, cabildos abiertos y audiencias públicas, entre otros, en este caso (Gobierno abierto), existe una nueva dimensión que implica un mayor nivel de involucramiento y continuidad en las acciones ciudadanas.

En este sentido, la consideración planteada por Guillén (2020, p.104), al explicar que la participación ciudadana no se da de manera natural, sino que implica la acción gubernamental para garantizar condiciones adecuadas, en términos de acceso, igualdad y pluralismo político, es de gran valía para comprender que es un proceso que no surgirá de forma natural, sino que debe ser inducido, planificado y debidamente articulado tanto interna (intra-gubernamental) como externamente (diálogo Gobierno-ciudadanía).

Asimismo, tanto Lupi (2014, p.9) como Velázquez (2014, p.24), coinciden en que la comunicación es un factor esencial en el marco de los procesos colaborativos para la construcción de políticas públicas, dadas las interacciones esperadas entre las partes para motivar la reflexión y el análisis de los problemas a resolver, así como en la concertación de las acciones a tomar.

Otro elemento que debe ser tomado en consideración en este proceso de articulación, es la gestión mediática, ya que tiene un alto nivel de influencia en la opinión pública, siendo que según plantea Velencia (2012, p.471), las sociedad contemporáneas propician la interconexión con las y los ciudadanos, y estos a su vez moldean sus comportamientos y expectativas a partir de las interacciones mediáticas generadas por las personas líderes de opinión, en la mayoría de los casos, representantes de las organizaciones de la sociedad civil, que impulsan temas en la agenda pública.

Por otra parte, se ha visto como la agenda construida por los medios de comunicación, genera una fuerte incidencia en la agenda política, teniendo esto implicaciones directas en la construcción de políticas públicas (Osiris, 2015, p.36).

Finalmente, es oportuno indicar que el país ha procurado la adopción de los lineamientos establecidos por diversos organismos y entidades internacionales como el caso del *Open Government Partnership*, la CEPAL, la OCDE, la FAO y Naciones Unidas -según se detalla en la tabla 6-, comprendiendo el alcance de las implicaciones normativas propias del nuevo modelo, aunque en la fase de implementación los avances aún son incipientes, siendo que aunque se han construido e implementado tres planes de acción hasta ahora (2021), como parte de las pautas establecidas para trabajar de manera colaborativa. No obstante, el foco de las principales acciones ejecutadas se ha centrado en la apertura de datos y la red de transparencia, logrando pocos avances en materia de rendición de cuentas, y menos aún, en materia de participación ciudadana.

### **La incidencia de las políticas de comunicación en las estrategias de participación ciudadana**

Las políticas y estrategias de comunicación implementadas por el equipo de Gobierno abierto, han respondido de una forma muy básica a las prioridades gubernamentales en esta materia, cumpliendo de una forma muy limitada con los principios de interacción, centrándose principalmente en algunos aspectos de orden normativo, como la emisión de los decretos 40199 (apertura de datos públicos) y 40200 (transparencia y acceso a información pública) sobre Gobierno abierto, en los cuales se aborda principalmente el eje de datos abiertos, y a partir de los cuales se sientan las bases de operación del modelo (ver tabla 7).

No obstante, en materia de sensibilización, articulación con la ciudadanía, y gestión mediática, son muy pocos los esfuerzos que se han podido evidenciar, lo cual en gran medida puede obedecer a la falta de recursos humanos y presupuestarios, tal y como se ha abordado en el capítulo II.

Por otra parte, desde la perspectiva de la articulación intra-gubernamental, el equipo gestor de Gobierno abierto promovió la creación de la red de oficiales de información en

las instituciones, conformándola por las personas a cargo de las Contralorías de Servicio, en procura de incentivar una mayor estabilidad y continuidad en sus funciones. No obstante, las funciones previstas para esta red se centraron en las acciones de transparencia y apertura de datos, lo que limitó los avances en los otros ejes del modelo de Gobierno abierto (Rendición de cuentas y participación ciudadana), y a su vez, este grupo enfrentó varios retos adicionales dado que ha habido rotación en los puestos, y según se evidenció en los grupos focales implementados, no solo no ha habido una adecuada inducción hacia la delegación de estos roles, sino que las mismas personas contraloras han considerado que es conraindicado otorgarles esta responsabilidad, siendo que ante eventuales quejas ciudadanas podrían terminar siendo “jueces y partes” en el proceso, dado que ellos son los mismos encargados de tramitar las reclamaciones.

Lo anterior, aunado a la información recopilada en las entrevistas con integrantes del equipo gestor de Gobierno abierto, permite concluir que a nivel institucional el país aún no cuenta con un equipo debidamente organizado para articular e implementar esfuerzos sistemáticos y continuos en esta materia.

En otro orden de ideas, es oportuno indicar que aunque se han realizado esfuerzos de interacción con grupos previamente organizados en diversas regiones del país, según se detalla en el capítulo II, las estrategias han sido muy limitadas, no ha habido continuidad en el trabajo de los representantes de la ciudadanía, ni en las gestiones de seguimiento con las comunidades involucradas, más allá de las sesiones que se han llevado a cabo para la construcción de los planes bianuales de acción.

De manera adicional a lo anterior, se ha podido evidenciar que no existen procesos de articulación y vinculación con la ciudadanía que permitan incentivar diálogos sólidos y permanentes para el análisis y reflexión de los problemas y necesidades comunes, así como también está pendiente el establecimiento de mecanismos, procesos y canales de interacción entre las instituciones y la ciudadanía, siendo que como lo indicaron Matamoros (2018) y Sojo (2019), aún quedan muchos retos por superar en el proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto en el país.

Un reto manifiesto es lograr un cambio cultural y conductual en la ciudadanía, para establecer vínculos permanentes de cooperación y participación; y a su vez, lograr que a

nivel institucional también se lleven a cabo los ajustes necesarios para romper los paradigmas tradicionales, y acoger la participación ciudadana como parte de su cotidianidad, propiciando la orientación al diálogo y a la búsqueda de consensos.

### **Alcances de la participación ciudadana en el contexto de implementación del modelo de Gobierno abierto**

En materia de participación ciudadana, como parte de los acuerdos suscritos con el OGP (2017<sup>a</sup>, p.2), el país reconoce el derecho de la ciudadanía de participar en aquellas decisiones que le afectan, y por tanto, de la necesidad de facilitar las condiciones para informar oportuna y adecuadamente sobre cualquier elemento que tenga implicaciones colectivas, así como también, de generar espacios adecuados para la participación y la recolección de los aportes.

Asimismo, Costa Rica se ha comprometido a acatar las directrices de la OCDE (2001, p.1), donde se reconoce de igual manera el valor colectivo para enriquecer el análisis y la reflexión sobre los problemas y prioridades a resolver, así como en la identificación de las posibles soluciones, para lo cual sugiere establecer un marco de transparencia que garantice la confianza y legitimidad en este tipo de procesos.

No obstante, y como ya se ha indicado anteriormente, la misma OCDE reconoce los retos que implica un esquema adecuado de participación, y de cómo esto debe obedecer a un proceso paulatino; lo que implica cierta madurez en el proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto (OCDE, 2001, p.2).

En relación con este particular, a partir de los datos obtenidos durante el proceso de investigación, se ha podido llegar a las conclusiones que se exponen de seguido.

Los informes derivados de los planes de acción no cuentan con formatos estandarizados, lo que dificulta la posibilidad de realizar un seguimiento, con base en datos comparables en el tiempo, de los avances en la implementación del modelo de Gobierno abierto en el país.

Por otra parte, es importante señalar que no ha habido, por parte del equipo de Gobierno abierto, una práctica de registro y documentación de las actividades desarrolladas y de los

avances obtenidos en cada período, por lo que el presente documento constituye una recopilación valiosa de información. Sin embargo, es fundamental que este elemento pueda incorporarse en lo sucesivo, para crear un registro histórico y referencial en esta materia.

En otro orden de ideas, y a partir de los datos extraídos de las entrevistas realizadas con Zúñiga (2018), Matamoros (2018) y Sojo (2019), los primeros pasos en materia de Gobierno abierto se han focalizado en la gestión de datos abiertos y los principios de transparencia, siendo que hasta ahora los esfuerzos por promover espacios de diálogo e interacción con la ciudadanía, según se detalla en el capítulo IV, han obedecido a iniciativas muy puntuales con grupos previamente organizados, aún y cuando los intereses que motivaron su integración girarán en torno a otros temas de orden social, ambiental y cultural, entre otros.

Con respecto a la parte operativa, el estado aún no cuenta con plataformas para registrar y procesar los datos derivados de consultas públicas, espacios de co-creación, o bien, del acercamiento individual de personas ciudadanas, para sentar las bases de una “minería de datos” que facilite orientar la toma de decisiones.

En otro orden de ideas, lo que se ha podido extraer de los mensajes difundidos por el equipo gestor de Gobierno abierto a través de las redes sociales, es que los procesos de consulta pública han sido precipitados, siendo que no han habido evidencias de que se hayan realizado procesos previos de sensibilización e información, así como también, se han caracterizado por implicar una verticalización de la agenda, dado que se han canalizado las propuestas del Gobierno Central, sin que medie la intervención ciudadana en la identificación de los temas de interés, construcción de posibles soluciones y su respectiva priorización.

En el caso de los planes bianuales de acción sí se han dado ciertas libertades participativas, pero circunscritas a los Objetivos de Desarrollo Sostenible, según indico Sojo (Entrevista personal del 17 de julio 2019), dado que se ha tenido que poner especial atención en evitar la dispersión de ideas, a partir de la experiencia suscitada con el II plan de acción, donde el espectro de prioridades fue muy abierto, lo que comprometía en gran

medida la posibilidad del Gobierno de responder oportunamente a los retos y metas planteados, en el marco de tanta dispersión de expectativas.

Por otra parte, y en relación con la gestión de datos, se ha podido identificar que no existen procesos suficientemente estandarizados en los formatos, variables y características de la información, así como tampoco se ha logrado mantener en el tiempo la vigencia de los enlaces de acceso, dado que muchas instituciones han interrumpido, tal y como se indicó en el apartado 4.1.a.

Tampoco fue posible identificar la implementación de estrategias que facilitarían la incorporación oportuna de la ciudadanía en la toma de decisiones a partir de estos esfuerzos, o bien, para invitarles a utilizar los datos disponibles bajo principios de oportunidad e idoneidad.

Otro elemento importante de rescatar, es que si bien es cierto el país ha hecho esfuerzos por procurar la inclusividad, a partir de vínculos con las poblaciones indígenas, y visitas a diversas regiones del país, la mayoría de las interacciones se generaron desde el uso de las nuevas tecnologías de la información, lo que implica por defecto cierto nivel de exclusión en razón de las brechas de acceso a la tecnología.

Tampoco fue posible identificar la articulación de grupos para sostener foros permanentes de discusión alrededor de temas medulares a nivel país, tal y como lo sugiere la guía de políticas para la implementación del modelo de Gobierno abierto de la OCDE (Gramberger, 2006, p.18).

Otro hallazgo derivado de los grupos focales que se realizaron con los Oficiales de Gobierno abierto, fue la necesidad de establecer mecanismos de devolución hacia la ciudadanía, a través de los cuales se pudiera informar sobre los resultados de los procesos de consulta pública y co-creación, con el fin de incentivar la transparencia, de brindar una mayor legitimidad a las decisiones tomadas, y de motivar a las personas participantes, dando constancia de la valía y consideración de sus respectivos aportes.

Integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones no es una tarea fácil, debido a su composición diversa, heterogénea y geográficamente dispersa. No obstante, es necesario

pensar en canales y mecanismos que garanticen un acceso permanente a espacios de discusión y análisis de los problemas nacionales, a la elaboración de planteamientos, propuestas y sugerencias, así como también, a mecanismos de diálogo permanente con las diversas instituciones.

En relación con las estrategias de participación ciudadana se identificaron fuertes carencias siendo que no se han desarrollado estrategias integrales para trabajar en este aspecto y garantizar espacios de consulta, diálogo y co-creación de manera permanente y sistemática.

La diversidad de pensamientos y opiniones, y el uso de las nuevas tecnologías como mecanismo para una difusión masiva de ideas, desde la voz de las y los ciudadanos, puede ocasionar “ruido” a la gestión gubernamental y dificultar el cumplimiento de objetivos, lo cual se agrava si son difundidas “noticias falsas” por parte de agrupaciones políticas, grupos de interés o grupos de presión; como se ha logrado identificar en algunos casos. Esto por cuanto se genera confusión y se acrecientan emociones que pueden generar una fragmentación en la opinión pública, ocasionando confrontaciones innecesarias que en ocasiones culminan con la detracción de proyectos o iniciativas de interés. Es por esto que es necesario contar con políticas de transparencia y rendición de cuentas como parte de estas acciones participativas.

En complemento de lo anterior, se identificó que existen vacíos en relación con las políticas internas, dado que a pesar de que existen esfuerzos importantes por impulsar la figura de los oficiales de información en las instituciones, se hizo evidente que no se han llevado a cabo procesos participativos internamente para incentivar el diálogo y la reflexión sobre las mejores formas y procedimientos para cumplir estos cometidos, sino que usualmente se han establecido las líneas de acción desde las jerarquías del Poder Ejecutivo, lo que ha dificultado la identificación de las partes involucradas con las decisiones y acciones que se han puesto en marcha.

## **Incidencia de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en Costa Rica**

A partir de la información obtenida durante el proceso de investigación, es difícil establecer un parámetro de medición con respecto al nivel de incidencia de la población en la generación de políticas públicas, desde la gestión institucional, por cuanto no se cuenta con informes, reportes o datos que permitan evidenciar los resultados de los aportes generados en los respectivos procesos consultivos.

Por otra parte, ha quedado en evidencia que la agenda de los temas promovidos desde la gestión institucional obedecen de manera directa a las prioridades gubernamentales, lo cual debe ser replanteado, en función de generar espacios de participativos tanto para el diagnóstico de necesidades como para su respectiva priorización, garantizando además, que tanto las metodologías como procesos establecidos para los espacios de co-creación y consulta, sean abiertos, planificados con plazos viables de implementación, que sean inclusivos, transparentes y que sus respectivos alcances sean difundidos por las vías adecuadas, para dejar en evidencia el impacto de la participación ciudadana en cada uno de los procesos de análisis, valoración y determinación de las políticas públicas del país, garantizando la transparencia y legitimidad de las acciones implementadas.

### **Limitaciones de la investigación**

La investigación pudo desarrollarse de acuerdo con el problema, objetivos y conjetura previstos, y según el cronograma de trabajo que fue preparado, aunque haciendo algunos pequeños ajustes para atender de manera integral las asertivas sugerencias del comité asesor.

No obstante, hubo algunas limitaciones que se considera oportuno detallar, como el hecho de que en materia de Gobierno abierto fueron muy escasos los materiales que pudieron recolectarse en calidad de informes, y aun cuando estos existían para efectos de la valoración de los planes de acción específicamente, tenían parámetros y formatos disímiles, lo que imposibilitó realizar la trazabilidad de algunos procesos y metas.

Por otra parte, en el marco del período abarcado por la investigación (2014-2019) se experimentaron rotaciones de personal, tanto en la esfera política como en las personas designadas para ejercer la figura de Oficial de Información, lo que también dificultó no solo el acceso a cierta información, siendo que como ya se mencionó anteriormente no ha habido una política de generación de informes o documentos; sino que también, estos cambios dificultaron en alguna medida la continuidad de los procesos en las instituciones, lo que entre otros problemas, incidió en que muchos de los enlaces originalmente disponibles, como las estructuras salariales por ejemplo, luego fueran eliminados en algunos de los casos, y otros, enlaces perdieran también vigencia, quedando sin la vinculación a los datos originalmente previstos, lo que limitó el acceso a ciertos archivos.

Por otra parte, en relación con el material disponible, tanto en medios de comunicación como en redes sociales, el acceso histórico se vio limitado dado que no existían informes o bases de datos generadas para monitorear la actividad informativa, y las fuentes originales contaban con información muy limitada en el tiempo, dado que tienen limitaciones para el almacenamiento de la información en el largo plazo.

No obstante, en el caso de los medios de comunicación, y gracias al apoyo del Sistema de Bibliotecas, Documentación e Información de la Universidad (SIBDI), fue posible acceder a varios registros históricos a través de la base de datos “Library Press”.

Desde el punto de vista metodológico, hubo algunas limitaciones participativas, por cuanto las convocatorias se desarrollaron con base en listados que procuraron actualizarse, pero que no respondían a una relación permanente y sistemática de funcionarios con el equipo de Gobierno abierto como se esperaba. En muchos casos, se identificaron personas que no tenían claridad sobre la materia en cuestión, e incluso, hubo algunas personas que manifestaron inconformidad con haber sido integradas en el proceso de Gobierno abierto. Esto dificultó el nivel de representatividad deseado, aunque sí fue posible superar las expectativas previstas de participación.

En el caso de la sociedad civil, de igual manera fue difícil reconstruir las listas de contactos, dado que Presidencia no estuvo anuente a facilitar los registros por las susceptibilidades generadas alrededor del manejo de datos públicos, dado el reciente caso de la Unidad Presidencia de Análisis de Datos (UPAD), por lo que hubo que aprovechar

algunas convocatorias presidenciales y asistir a los eventos para lograr la identificación de representantes de la ciudadanía.

A pesar de lo anterior, se logró identificar una gran anuencia, tanto en funcionarios como en los representantes de la sociedad civil, para participar en la investigación.

Los elementos descritos constituyeron limitaciones, pero afortunadamente no fueron obstáculos determinantes para lograr el cumplimiento de los objetivos y metas previstos en la investigación.

### **Temas que podrían ser abordados en futuras investigaciones**

Tomando en consideración que el modelo de Gobierno abierto ha surgido en un contexto reciente (alrededor del año 2000), y su implementación se ha impulsado a partir del 2011 con la creación del *Open Government Partnership*, aún hay muchas áreas de investigación que pueden ser cubiertas, así como también, casos de estudio a partir de los cuales se puedan documentar y analizar las experiencias de implementación en diversos contextos políticos, económicos y sociales.

No obstante, dentro de los aspectos que se consideran más relevantes para orientar futuras líneas de investigación, se detallan los siguientes:

- i. **Profundizar en el análisis de la gestión mediática como mecanismo de intermediación entre el Gobierno y la ciudadanía:** Si bien es cierto la presente investigación presenta un acercamiento con esta área de estudio, sería enriquecedor tener la oportunidad de analizar casos específicos en los cuales los procesos de legitimación y participación fueran claves para el Gobierno, por encontrarse en condiciones de fricción con diversos actores. Esto permitiría analizar con mayor profundidad cómo la gestión de comunicación incide en la opinión pública, para lo cual pueden ser analizados los mensajes difundidos a través de las redes sociales, los medios de comunicación masiva y la comunicación gubernamental en general, alrededor del proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto, bajo el análisis de temas muy específicos.

Partiendo de las teorías de la información (Shannon y Weaver), la teoría de la acción comunicativa de Habermas, la teoría de los efectos limitados de Lazarsfeld, Hovland y Berelson, y la teoría del Agenda Setting de Shaw y McCombs, es posible realizar un encuadre analítico de los efectos e incidencia de la comunicación en la opinión pública, y de la incidencia de éstos en los procesos de toma de decisiones.

De hecho, este modelo puede ser aplicado para otros estudios vinculados a la gestión pública, siendo que el eje de comunicación se consolida como un elemento transversal, a partir del cual se contribuye a la construcción del discurso público, y al establecimiento de vínculos con los diversos actores o poblaciones meta.

- ii. **Los procesos de construcción de políticas públicas:** siendo que la participación ciudadana en el proceso de construcción de políticas públicas hasta el momento (2021) sigue siendo incipiente, y que de acuerdo con lo expuesto en el análisis realizado queda en evidencia que trata de un tema de gran complejidad por las características heterogéneas propias de la población, entre otros factores, sería valioso tener la oportunidad de analizar, una vez más arraigado el modelo, cuáles son los mecanismos idóneos para garantizar procesos consultivos, participativos y de co-creación, que garanticen una participación inclusiva y diversa de la ciudadanía en la toma de decisiones. Asimismo, se podría contribuir a responder con mayores referentes empíricos la pregunta de investigación vinculada a los aportes de la participación ciudadana en la construcción de políticas públicas.

- iii. **Evaluación del impacto de la participación ciudadana:** Otro elemento que sería enriquecedor, ante una mayor madurez del proceso de Gobierno abierto, es tener la posibilidad de realizar procesos de evaluación sobre las estrategias y políticas de participación ciudadana, para tener la posibilidad de identificar oportunidades de mejora en los procesos de incidencia pública, así como también, para identificar los alcances, características e implicaciones de los mecanismos de diálogo contruidos para promover los procesos de interacción entre el Gobierno y la ciudadanía.
  
- iv. **Gobierno abierto, gestión pública y procesos políticos:** Finalmente, y aunque el espectro es amplio para analizar posibles propuestas de investigación, se considera que sería enriquecedor promover el análisis político, para identificar si las acciones vinculadas al Gobierno abierto, como mecanismo de mejora y oportunidad en la gestión pública, pudieran ser utilizadas como un recurso electoral, y a su vez, como un mecanismo de legitimación por parte de las cúpulas de poder, principalmente frente a decisiones cruciales que impliquen fragmentaciones profundas en el electorado o la ciudadanía, y que puedan requerir de estrategias de participación y legitimación para tener la posibilidad de avanzar en ciertas decisiones o cursos de acción.

En otro orden de ideas, y como parte del potencial que se ha visualizado en la presente investigación, se realizarán diversos procesos de devolución de resultados con grupos de interés, así como con el equipo de la administración entrante en materia de Gobierno abierto.

Adicionalmente, se procurará el desarrollo de aportes académicos para revistas indexadas y la participación en congresos nacionales e internacionales, para continuar estimulando la reflexión sobre esta materia, desde las perspectivas y aportes de la presente investigación.

Es oportuno indicar que los esquemas propuestos para el análisis de la gestión de comunicación, bajo su perspectiva polisémica; comprendiendo su incidencia en la

articulación de esfuerzos, generación de vínculos y relaciones de significancia con los diversos públicos meta, resulta útil como plataforma para la valoración de posibles escenarios alternativos en materia de gestión pública. Lo anterior, considerando que las dimensiones propias de las propuestas de sensibilización e información, así como también, de la aprehensión de los elementos de orden conductual y cultural, la valoración de las implicaciones de la agenda pública y política, al igual que el rol de la opinión pública, facilitarán el establecimiento de relaciones y formas de vinculación entre los diversos grupos de interés, alineando las expectativas procedimentales y filosóficas, hacia una metodología de implementación que considere los factores humano y conductual como aspectos determinantes en el marco del proceso de implementación.

## Referencias

- Abarca, J.; Calderón, C., Porras, C. y Vargas, N. (2019). La Participación Ciudadana y su papel en la planificación urbana: el caso de 12 cantones del área metropolitana de San José. Tesis para optar por el grado de Licenciatura en Administración Pública. Universidad de Costa Rica.
- ACNUR. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (2011). *El trabajo con minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas y pueblos indígenas durante el desplazamiento forzado*. <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2012/8987.pdf>
- Adres, E., Vashdi, D. y Zalmanovitch Y. (2015). *Globalization and the Retreat of Citizen Participation in Collective action: A Challenge for Public Administration* [Globalización y el retiro de la participación ciudadana en las acciones colectivas: un reto para la administración pública]. [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=2734367](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2734367)
- Agné H. (2016). *Accountability's Effect: Reaction Speed and Legitimacy in Global Governance* [Los efectos de la Rendición de Cuentas: Capacidad de reacción y legitimidad en la gobernanza global]. Lynne Rienner Publishers.
- Aguado, J. (2004). *Introducción a las teorías de la información y la comunicación*. Universidad de Murcia. [https://www.um.es/tic/Txtguia/Introduccion%20a%20las%20Teorias%20de%20la%20Informa%20\(20\)/TIC%20texto%20guia%20completo.pdf](https://www.um.es/tic/Txtguia/Introduccion%20a%20las%20Teorias%20de%20la%20Informa%20(20)/TIC%20texto%20guia%20completo.pdf)
- Aguilar Villanueva, L. (1992). *La hechura de las políticas*. Editorial Porrúa.
- Aladro, E. (2011). La teoría de la información ante las nuevas tecnologías de la comunicación. *Cuadernos de información y comunicación*, 16, 83-93.

- Alexander, J. (2018) *La Esfera Civil*. Centro de Investigaciones Sociológicas. Traducción de Joan Quesada y Nelson Arteaga.
- Alfaro, R.; Chávez, A.; Pérez S. y Vargas, K. (2019). *Análisis de estrategias de Implementación de Gobierno Abierto: Casos UCR, UNA, UNED y TEC* Tesis para optar por el grado de Licenciatura. Escuela de Administración Pública. Universidad de Costa Rica. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/77972>
- Álvarez, A. y Chica, S. (2008). *Gestión de las organizaciones públicas. Programa de Administración Pública Territorial*. Escuela superior de Administración Pública.
- Álvarez, J. (2012). *Modelos teóricos sobre los efectos de los medios de comunicación de masas*. Departamento de sociología IV. Metodología de la investigación y teoría de la comunicación. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid. <https://eprints.ucm.es/45089/1/doc%20trab%202.pdf>
- Alves, L. (2004). Comunicación y políticas públicas o de cómo hacer retornar la ciudadanía a la ciudad. *Revista Punto Cero*, 09(08).
- Araya, C. y Monge, M. (2018). *Requerimientos básicos para la implementación de un modelo de Gobierno abierto en las Universidades Públicas de Costa Rica*. Ponencia presentada en el I Congreso de Regionalización de la Universidad de Costa Rica. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/78049/Art%c3%adculo%20Gobierno%20Abierto%20Sedes%20Regionales.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Arroyo, J. (2018). El principio de rendición de cuentas y el Estado democrático costarricense. *Revista Judicial*, (123), 167-191. Poder Judicial de Costa Rica. <https://pjenlinea3.poder-judicial.go.cr/biblioteca/uploads/Archivos/Articulo/articulo%2012.pdf>
- Aruguete, N. (2016). Agenda setting y framing. Un debate teórico inconcluso. *Revista Más poder local*, 1(30), 36-42.
- Aucoin, P. (1990), *Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums*”, en *Governance: An International Journal of Policy and Administration* [Reformas administrativas en la administración pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos], 3(2).
- Avendaño, A. (2007) Avances y proyección de Gobierno Digital en Costa Rica. *Revista de Servicio Civil*, (22), 9-14 <https://docplayer.es/74127874-Revista-de-servicio-civil.html>
- Baño, R. (1998) *Participación Ciudadana: Elementos Conceptuales*. Santiago, Chile: FLACSO-Chile. <http://flacsochile.org/biblioteca/pub/publicos/1998/libro/002297.pdf#page=15>
- Barria, D., González, B. y Cisternas, C. (2017). La Literatura sobre Gobierno abierto en Español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, 28(56) <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>
- Batista, C. (2003). *Las TIC para la Gobernabilidad: La contribución de las Tecnologías de la Información y la Comunicación a la gobernabilidad local en América Latina*. UNESCO.

- Bertalanffy, L. (s.f.). *Teoría General de los sistemas*.  
[http://www.cime.cl/archivos/ILI260/4958\\_tgsbertalanffy.pdf](http://www.cime.cl/archivos/ILI260/4958_tgsbertalanffy.pdf)
- Beverland, M. y Lindgree, A. (2010). What makes a good case study? A positivist review of qualitative case research published in *Industrial Marketing Management*, 1971-2006 [¿Qué hace un buen caso de estudio? Una revisión positivista de la investigación de casos cualitativa publicada en el *Industrial Marketing Management*]. *Revista Industrial Marketing Management*, 39(1), 59-63.  
<https://doi.org/10.1016/j.indmarman.2008.09.005>
- Blanco, C. (2005) El Concepto de sociedad civil. Tesis de Licenciatura en Humanidades con Mención en Filosofía. Santiago, Chile.  
<http://repositorio.uchile.cl/bitstream/handle/2250/110248/El-concepto-de-sociedad-civil.pdf?sequence=4&isAllowed=y>
- Blanco, I. (2014). Transparencia y gestión pública. *Revista Sociedad, Estado y Territorio*, 3(2), 31-50. <http://www.coltam.edu.mx/wp-content/uploads/2018/03/23.-Transparencia-y-gestio%CC%81n-pu%CC%81blica.pdf>
- Bourgon, J. (2011). *A New Synthesis of Public Administration: Serving in the 21st Century* [Una nueva síntesis de Administración Pública: Sirviendo en el Siglo 21] . McGill Queen's Press.
- Camou, A. y Pagani, M. (2017) Debates teóricos y metodológicos actuales sobre políticas públicas. Universidad Nacional de la Plata, Argentina.  
<http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>
- Capera, J. y Galeano, H. (2017) Las políticas públicas un campo de reflexión analítica entre la ciencia política y la administración pública latinoamericana. *Revista de Estudios Interdisciplinarios en Ciencias Sociales*. Universidad privada Dr. Rafael Belloso Chacín 19(2) 366-387
- Canel, M. y Sanders, K. (2012). Government communication: an emerging field in political communication research [Comunicación gubernamental: una emergencia en el campo de la investigación de la comunicación política]. *Handbook of Political Communication*, (23) (ed. H.A. Semetko and M. Scammel), 85–96. London: Sage.
- Canel, M. y Louma, V. (2019). *Public Sector Communication: closing gaps between citizens and public organizations* [Comunicación en el sector público: cerrando las brechas entre los ciudadanos y las instituciones públicas]. Editorial Wiley Blackwell.
- Canto, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Revista Política y Cultura*, (30). Universidad Autónoma Metropolitana de Xochimilco.  
[http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002)
- Carazo, C. (2006). La cultura de acceso a la información en las instituciones públicas de Costa Rica. *Revista Reflexiones*, 85(12), 287-303. Universidad de Costa Rica.
- Cárdenas, O. y Castanedo, A. (2017). *Comunicación y Participación Ciudadana, su papel en el desarrollo local*. Centro de Estudios de Administración Pública. Universidad de La Habana.

- Carmarzana, A. (2016). *La transparencia en la administración pública*. Tesis de grado. Facultad de Economía y Empresa de la Universidad del País Vasco. <https://addi.ehu.es/bitstream/handle/10810/20643/TFG.%20La%20transparencia%20en%20la%20administraci%C3%B3n%20p%C3%BAblica.pdf?sequence=1>
- Carrillo, C. (2017). *El impacto del neoliberalismo sobre la capacidad del estado en su diplomacia: un estudio de caso a partir del cese de funcionarios diplomáticos en el gobierno de Alberto Fujimori*. Tesis para optar por el grado de Magíster en Sociología con mención en estudios políticos. Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública (2009). Adoptada en la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Estoril, Portugal. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-Participacion-06-2009.pdf>
- Castells, M. (2009a). *Communication Power*. Oxford: Oxford University Press.
- Castells, M. (2009b). *Comunicación y poder*. Alianza Editorial. <https://core.ac.uk/download/pdf/143458530.pdf>
- Castillo, A. (2009). *Relaciones públicas. Teoría e historia*. OUC.
- Castillo, M. (2017). El papel de la participación ciudadana en las políticas públicas, bajo el actual escenario de la gobernanza: reflexiones teóricas. *Revista de Ciencias Sociales*, (23). Setiembre – diciembre. FLACSO. <https://doi.org/10.18046/recs.i23.2281>
- Castro, A. (2016). *Participación ciudadana en democracia: espacios y mecanismos*. Primera edición. Instituto de Formación y Estudios en Democracia. [https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos\\_capacitacion/participacion-ciudadana-en-democracia-espacios-y-mecanismos.pdf](https://www.tse.go.cr/pdf/fasciculos_capacitacion/participacion-ciudadana-en-democracia-espacios-y-mecanismos.pdf)
- CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Naciones Unidas. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.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. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357533690008>
- Cook, K. y Rice, E. (2006). Social Exchange Theory [Teoría del intercambio social]. *Handbook of Social Psychology*, 61-88.
- Cordero, T. (2006). Trabajo en comunidades y grupos: dominación y resistencia. Procesos que nos llevan a plantear tareas permanentes y cotidianas. *Revista Athenea*, 1(9).
- Córdoba, S. (2011). *Los repositorios de acceso abierto: una vía para la democratización de la información y el conocimiento*. Universidad de Costa Rica.
- Contraloría General de la República (2021). *Red interinstitucional de Transparencia*. <https://www.cgr.go.cr/01-cgr-transp/ri-transparencia.html>
- Criado, I. y Gómez, E. (2016). *¿Qué es y qué se entiende por Gobierno abierto?: Análisis de la percepción e implementación del Gobierno abierto en el Ámbito Español*.

- Laboratorio Iberoamericano de Gobierno para la Innovación Pública.  
[http://gobabierto-cdmx.org.mx/bibliografia/2016\\_NovagobAcademia\\_1\\_GobiernoAbierto-AALL.pdf](http://gobabierto-cdmx.org.mx/bibliografia/2016_NovagobAcademia_1_GobiernoAbierto-AALL.pdf)
- Crowe, J. (2011), “*Natural Law beyond Finnis*” [Ley natural más allá de Finnis], *Jurisprudence* [Revista Jurisprudencia], 2(2), 293-308.
- Cunill, N. (2004). *La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer*. En Bresser Pereira L.C., Política y Gestión Pública. FCR / CLAD.
- Cunill, N. (2007). *La rendición de cuentas y el control social. Una aproximación conceptual. Trabajo presentado en el I Seminario Internacional de Rendición de Cuentas y Control Ciudadano en Entidades Territoriales*. Programa de Naciones Unidas.  
<https://controlatugobierno.com/archivos/bibliografia/cunillrendicionycontrol.pdf>
- Czada, R. (2014). *Las instituciones y los enfoques de la teoría de las instituciones*. Universidad Autónoma de México.
- Dance, F. (1999). Prolegomena to a primitive theory of human communication in human organizations. En Philip Salem (Ed.). *Organizational communication and change*. (pp.69-78). Hampton Press, Inc.
- De la Garza, E. (2005). Neoinstitucionalismo, ¿opción ante la elección racional? Una discusión entre la Economía y la Sociología. *Revista Mexicana de Sociología* Universidad Nacional Autónoma de México – Instituto de Investigaciones Sociales. 67(1) Enero-marzo.
- DHR, CICAP, y Gobierno digital (2015). *Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense*. <http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2015/09/Documento-Methodol%C3%B3gico-ITSP.pdf>
- Domínguez, E. (2012). Medios de Comunicación Masiva. *Revista Red Tercer Milenio*, (96) 1-9 Tlalnepantla, México.  
[http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios\\_de\\_comunicacion\\_masiva.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Medios_de_comunicacion_masiva.pdf)
- Durán Valverde, O. (2013). *Datos abiertos en Costa Rica*. Ponencia presentada en la III Conferencias Internacional Biredial, Acceso abierto, preservación digital y datos científicos. PROSIC, Universidad de Costa Rica.  
<http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/8907/Presentacion%2036-256-1-PB.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- FAO – Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (2008). *Organización Comunitaria*. Programa Especial para la Seguridad Alimentaria Nutricional Nacional de Nicaragua. <http://www.fao.org/3/a-as496s.pdf>
- Filippi, L. (2010). Modelos matemáticos de información, comunicación y cibernética: Mejorar la Comunicación es el desafío de nuestro destino cultural. *Revista RE*. Escuela de Periodismo de la Universidad de Santiago, 3(6), 145-161.
- Figueras, V. (2019). Gobierno abierto en México: hacia una discusión realista de su factibilidad. *Revista mexicana de Ciencias Políticas*. 64(243). DOI:10.22201/fcpys.2448492xe.2019.235.59021

- Font, J., Blanco, I., Goma, R. y Jarque, M. (2012) *Mecanismos de participación ciudadana en la toma de decisiones locales, una visión panorámica*. Serie de documentos debate, CLAD. ISSN 1688-2889
- Fuenmayor, J. (2017). Actores en las decisiones públicas: aportes desde el enfoque de análisis de políticas. *Revista Económicas CUC*, 38(2), 43-60. DOI: <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.04>
- Fuentes, C. (1995). El aparato estatal y el bien público. *Revista de Ciencias Administrativas y Financieras de la Seguridad Social*, 3(1).
- Fuentes, G., Guemes, M., Isaza, C. (2009). Modernizar y democratizar la Administración Pública. Una mirada desde la realidad latinoamericana. *Revista Enfoque*, 7 (11). <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96011647003>
- García Sánchez, I. (2007a). La nueva gestión pública: evolución y tendencias. Presupuesto y Gasto Público. *Revista en la mira: política y gestión pública*. (47), 37-64,
- García, E. (2007b). El concepto de actor. Reflexiones y propuestas para la ciencia política. *Revista Andamios*, 3(6) [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1870-00632007000100008](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1870-00632007000100008)
- García, J. (2014) Gobierno abierto: transparencia, participación y colaboración en las Administraciones Públicas. *Revista de Ciencias Administrativas y Sociales*, 24(54). <https://doi.org/10.15446/innovar.v24n54.46441>.
- Garrido, F. (s.f.). Comunicación de la estrategia. *Revista effective Management*. (289). Ediciones Deusto. [http://www.franciscojaviergarrido.com/descargas/E\\_Management.pdf](http://www.franciscojaviergarrido.com/descargas/E_Management.pdf)
- Garro, M. (2014). *Acceso abierto en Costa Rica: estado de los repositorios*. Ponencia presentada en las I Jornadas: Acceso abierto a la información sobre discapacidad en Costa Rica, en el mes de setiembre. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/75133>
- Gobierno abierto (2017). III plan de acción. <https://www.gobiernoabierto.go.cr/iii-plan-de-accion/>
- Gobierno de Costa Rica (2020). Estrategia Nacional de Gobierno abierto. <http://Gobiernoabierto.go.cr/estrategia>
- Gómez C. y Gascó M. (2012) *Y ahora... Gobierno abierto: nuevos términos en la constante búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia. 30 de oct.
- González, A. (2017). Importancia de la Comunicación de las Políticas Públicas. *Revista Más Poder Local* (31), 6-7. Universidad de Mursia.
- González, C. (2007). La noción de discurso público en textos escolares de cuarto año de enseñanza media. *Revista Signos*, 40(63), 51-79. <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-09342007000100004>.
- González, O. (2015). *La comunicación de las políticas públicas*. Ponencia presentada en el Décimo Congreso Estatal de Ciencia, Tecnología e Innovación. Michoacán, México.

- Graglia, E. (2012). *En la búsqueda del bien común: manual de políticas públicas*. Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Asociación Civil de Estudios Populares. [https://www.kas.de/c/document\\_library/get\\_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460](https://www.kas.de/c/document_library/get_file?uuid=1a34cc41-1d2b-ff9d-4905-661db8e0cea9&groupId=287460)
- Gramberger, M. (2006): *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OCDE <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>
- Grunig, J. y Hunt, T. (2003). La identificación de los vínculos de las organizaciones con los públicos. En: *Dirección de las Relaciones Públicas*. (pp. 227- 258). Gestión 2000.
- Grzybowski, C. (2004). El rol de la sociedad civil. En P.d., *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2da. Ed.).
- Guerrero, V. (2020). ¿Son políticas las políticas públicas? Las redes de poder en Costa Rica en la ciencia y la tecnología: Los casos de las administraciones Arias Sánchez y Chinchilla Miranda, 2006-2014. <https://cihac.fcs.ucr.ac.cr/wp-content/uploads/2020/12/GuerreroChacon-978-9968-919-77-7.pdf>
- Guía Nacional de Datos Abiertos (2020). *Guía para la publicación de datos abiertos*. <file:///C:/Users/gmcos/Downloads/GuiaNacionalparalaPublicaciondeDatosAbiertos-version1.pdf>
- Guillén, R. (2020). *Incorporación y desarrollo del Gobierno abierto en la gestión pública Costarricense*. Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica.
- Hernández, J. (2016) *Diseño institucional para el Gobierno abierto Municipal: Propuesta de medición y análisis del caso chileno*. <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/DocumentosyAportes/article/view/6165/9118>
- Hernández, O. y Montero, C. (2020). *Gobierno local abierto: Una ruta para su implementación en Costa Rica*. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública. Universidad de Costa Rica. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/81550/Guia%20de%20Gobierno%20Abierto%20una%20Ruta%20para%20su%20implemtaci%c3%b3n%20en%20Costa%20Rica.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Hernández, S. (2016). La relación entre neoinstitucionalismo económico y sociológico. *Revista de Economía Institucional*, 2(18), 123-149.
- Hernández, S. (2015). *Teoría de la información – Shannon y Weaver*. <https://es.scribd.com/doc/266569924/Teoria-de-La-Informacion-Shannon-y-Weaver#download>
- Hodgson, G. (2011). ¿Qué son las instituciones? *Revista CS* (8). <https://doi.org/10.18046/recs.i8.1128>
- Hofmann, A., Bojórquez, J. y Ramírez, A. (2015). *Gobierno abierto: el valor social de la información pública*. Instituto Tabasqueño de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/9/4016/17.pdf>

- Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (2019). *Informe de resultados 2019 del índice de transparencia del sector público costarricense*. [http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2019/10/Resultados\\_ITSP\\_2019.pdf](http://cicap.ucr.ac.cr/web/wp-content/uploads/2019/10/Resultados_ITSP_2019.pdf)
- Informe del Estado de La Nación (s.f.). *Capítulo 12: opinión pública*. [http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca\\_virtual/otras\\_publicaciones/aud\\_cal\\_d\\_cap12.pdf](http://www.estadonacion.or.cr/files/biblioteca_virtual/otras_publicaciones/aud_cal_d_cap12.pdf)
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (s.f.). *El concepto de Gobernanza. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas*. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>
- Instituto Interamericano de Derechos Humanos (2017). *Diccionario Electoral de Capel*. <https://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/example-assets/books/diccionario.pdf>
- Instituto Nacional de Administración Pública (2015). *El Gobierno*. Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4519/7.pdf>
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2017). *Gobernanza: una revisión conceptual y metodológica*. México: Reporte de Análisis Estadístico 2017. <http://www.cdeunodc.inegi.org.mx/unodc/articulos/doc/17.pdf>
- Jaimes, E. (2007). Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela. *Revista Reflexión Política*, 9(18). <http://www.redalyc.org/pdf/110/11091809.pdf>
- Jiménez, M. (2014). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la acción y la racionalización social*. Editorial Taurus: <https://zoonpolitikonmx.files.wordpress.com/2014/03/habermas-jurgen-teoria-de-la-accion-comunicativa-i.pdf>
- Klinger, U. y Svensson, J. (2015). The emergence of network media logic in political communication: A theoretical approach [El surgimiento de la lógica de los medios en red en la comunicación política: un enfoque teórico]. *Revista SAGE*, (17), 1241-1257. <https://doi.org/10.1177/1461444814522952>
- Laking, R. (2005). Agencies: their benefits and risks [Agencias: sus beneficios y riesgos]. *OECD Journal on Budgeting*. (4). <https://www.oecd.org/gov/budgeting/43487848.pdf>
- Lattimore, D.; Baskin, O.; Heiman, S. y Toth, E. (2008). *Relaciones Públicas: profesión y práctica*. México: McGraw Hill
- Ley De Protección Al Ciudadano Del Exceso De Requisitos Y Trámites Administrativos Ley No. 8220 de 4 de marzo de 2002 Publicada en La Gaceta No. 49 de 11 de marzo de 2002. <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leyproteccionciudadano.pdf>
- Leycegui, Y. (s.f.) *Cultural política: un concepto manuable*. Instituto de Investigaciones Sociales – UNAM <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/5/2423/7.pdf>
- Lizcano, F. (2012). Conceptos de ciudadano, ciudadanía y civismo. *Revista latinoamericano Polis*, 11(32), 269-304. Centro de Investigación Sociedad y Políticas Públicas (CISPO). Universidad Bolivariana.
- López, Á. (2008). Las teorías de sistemas en el estudio de la cultura política. *Revista Política y Cultura*, (29), 171-190.

- López, M., Rodríguez, M. y López, P. (2018). La comunicación de la rendición de cuentas en las radiotelevisiónes públicas europeas. *Revista Prisma Social*, (33).
- Lozano, J. (2019). Los efectos de los medios de comunicación y su público. *Revista de libros*. <https://www.revistadelibros.com/articulos/los-efectos-de-los-medios-de-comunicacion-sobre-el-publico>
- Lupi, C.; Rossi, D. y Mafullo, E. (2014). *Estado, políticas públicas y comunicación*. Ed. Buenos Aires. Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho y Ciencias sociales de la Universidad de Buenos Aires, Argentina.
- Matamoros, S. Entrevista personal realizada el 6 de junio de 2018. Video completo de la entrevista: <https://youtu.be/4ICKiBvXXB8>
- Mariñez, F. (2016). La dimensión relacional del Gobierno abierto y el liderazgo colaborativo. *Revista Espiral, Guadalajara*, 23(65). [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1665-05652016000100002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-05652016000100002)
- Martínez López, J. (2004). Estrategias Metodológicas y Técnicas para la Investigación Social. <http://mx.geocities.com/seguimientoycapacitacion/>.
- Massoni, S.; Uranga, W. y Longo V. (2018) *Políticas públicas y comunicación: una cuestión estratégica*. Universidad Nacional de San Luis, Argentina. Nueva Editorial Universitaria.
- Mattheis, C. (2012). The system theory of Niklas Luhmann and the constitutionalization of the World Society [La teoría de sistemas de Niklas Luhmann y la constitucionalización de la Sociedad mundial]. *Goettingen Journal of International Law*, (4). University of Goettingen.
- Mayorga, del Valle y Browne (2013). El imaginario social de la acción colectiva de protesta y la crisis Argentina del 2001, en el discurso de la prensa en Chile. *Revista Polis*. (34). <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-65682013000100024>
- Mcbombs, M. y Shaw, D. (1972) The agenda-setting function of the mass media [La función de los medios masivos en la definición de la agenda]. *Public Opinion Quarterly*, (36), 176-185.
- McCombs, M. y Evatt, D. (1995). Los temas y los aspectos: explorando una nueva dimensión del agenda setting. *Revista Comunicación y Sociedad*, (8).
- McNair, B. (2011). *An introduction to political communication* [Una introducción a la comunicación política]. Editorial Routledge. <http://blogs.unpad.ac.id/teddykw/files/2012/05/An-Introduction-to-Political-Communication.pdf>
- Meijer, A., Grimmelikhuijsen, S. y Grandsma G. (2012), “Communities of Public Service Support Citizens engage in social learning in peer-to-peer networks” [Comunidades comprometidas con el servicio público en el aprendizaje social y redes de pares] , en *Government Information Quarterly*, 29(1).
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2021). *Repositorio de políticas públicas*. <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2020). *Guía Nacional para la publicación de datos abiertos*.

- <https://drive.google.com/file/d/1pVaj0tTyZ3kWhM-o-YZj2ibcnVCVezqK/view>Ministerio de Planificación y Política Económica - MIDEPLAN- (2019). *Políticas públicas*. <https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2016). *Guía para la elaboración de políticas públicas*. San José, Costa Rica. [https://www.inder.go.cr/acerca\\_del\\_inder/politicas\\_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf](https://www.inder.go.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf)
- Monserrat – Cauchi, J.; Quiles – Soler, M. y Martínez Sala, A. (2017). La participación ciudadana en la comunicación de las organizaciones. *Revista Prisma Social*, (18), 540-560.
- Montefario, S. (2015) “Herramientas de participación ciudadana en la planificación y el presupuesto: la metodología del presupuesto participativo”, *Revista DAAPGE*, (24), 159-163. <http://dx.doi.org/10.14409/da.v0i24.4814>
- Moore, M. (1998). *Gestión Estratégica y creación de valor en el sector público*. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica, S.A. Capítulo 2
- Mora, E. (2016). *Modelo OpenMuni*. Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP), Universidad de Costa Rica. <http://www.kerwa.ucr.ac.cr/bitstream/handle/10669/76353/Modelo%20para%20un%20Municipio%20Abierto%20%28OpenMuni%20CICAP%29.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Morales, J. (1978). La Teoría del Intercambio Social desde la perspectiva de Blau. *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. (4), 129-146.
- Morales y Gómez, J.; Rodríguez, E.; Reyes, M. y O’quinn, J. (2011). Opinión Pública y democracia, algunas aportaciones para su estudio. *Revista Espacios Públicos*, 14(32), 183-205. Universidad Autónoma de México.
- Morales, E. (1999). La acción comunicativa de Jürgen Habermas: modelo teórico y proyecto emancipador. *Utopía y Praxis Latinoamericana*.
- Morales, E. (2011). *Derecho a la información, bien público y bien privado: acceso comunitario y acceso individual*. Seminario de bibliotecología, información y sociedad, UNAM, México. [http://files.sld.cu/bmn/files/2014/07/super-derecho\\_a\\_la\\_informacion.pdf](http://files.sld.cu/bmn/files/2014/07/super-derecho_a_la_informacion.pdf)
- Mori, M. (2009). Responsabilidad Social. Una mirada desde la psicología comunitaria. *Revista Liberabit*, Facultad de Ciencias de la Comunicación Turismo y Psicología de la Universidad San Martín de Porres. Perú. 15(2).
- Naciones Unidas (2011). *Comunicación para el Desarrollo: fortaleciendo la eficacia de las Naciones Unidas*. [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication\\_form\\_development\\_oslo\\_c4d\\_pda\\_es.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/communication_form_development_oslo_c4d_pda_es.pdf)
- Naser, A. y Concha, G. (2011). *El gobierno electrónico en la gestión pública*. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). Santiago, Chile.

- Naser, A.; Ramírez, A. y Rosales, D. (2017) *Desde el Gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Chile.  
[https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/6/S1601154\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41353/6/S1601154_es.pdf)
- O'Donell, G. (1999). Accountability [rendición de cuentas] horizontal: la institución legal de la desconfianza política. *Revista española de Ciencia Política*, (11), 11-31.
- OCDE (s.f.) *Recomendación del Consejo de Gobierno abierto*. Acceso del 23 de junio de 2021 <https://www.oecd.org/gov/recomendacion-del-consejo-sobre-gobierno-abierto-141217.pdf>
- OCDE (2001) *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas: información, consulta y participación pública* <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264195561-sum-es.pdf?expires=1620758925&id=id&accname=guest&checksum=D702675A4CA33DE39C80C505836E5C9F>
- OCDE (2016). *Gobierno abierto: contexto mundial y el camino a seguir*. <http://www.oecd.org/gov/Open-Government-Highlights-ESP.pdf>
- Open Government Partnership -OGP- (s.f.) *Estándares de participación y co-creación*. <https://www.opengovpartnership.org>
- Open Government Guide (2014). *Guía sobre Gobierno abierto*. Acceso el 8 de mayo del 2021: [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide\\_summary\\_cross-cutting-topics\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/open-gov-guide_summary_cross-cutting-topics_ES.pdf)
- Open Government Partnership -OGP- (2017a) *Participation co-creation standards*. [https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP\\_Participation-Cocreation-Standards20170207\\_ES.pdf](https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/OGP_Participation-Cocreation-Standards20170207_ES.pdf)
- Open Government Partnership -OGP- (2017b) *Política de datos abiertos (CR0024)* <https://www.opengovpartnership.org/es/members/costa-rica/commitments/CR0024/>
- Open Government Partnership -OGP- (2020). *Sitio de soporte para los países suscribientes a la alianza para un Gobierno abierto*. <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-support-to-countries-and-locals/>
- Open Government Partnership -OGP- (2021) *The open government guide*. <https://www.opengovpartnership.org/documents/the-open-government-guide/>
- Osorio, J. (2006). La descomposición de la clase política latinoamericana: ¿El fin de un período? *Revista Nueva Sociedad*, (203).
- Oszlak, O. (2013a). *Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. *Red de Gobierno Electrónico de América Latina y el Caribe*. Setiembre. <https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/coleccion5rg.pdf>
- Oszlak, O. (2013b). *Estado abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública*. Ponencia presentada en el congreso de CLAD de Montevideo. <http://www.oscaroszlak.org.ar/images/articulos-espanol/Estado%20abierto..pdf>
- Oxhorn, P. (2014). La sociedad civil de adentro hacia afuera: comunidad, organización y desafío de la influencia política. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, (222), 257-278. Universidad Nacional Autónoma de México. <http://www.scielo.org.mx/pdf/rmcps/v59n222/v59n222a11.pdf>

- Oyarce, H. (2007) Enfoques y tendencias en políticas públicas. *Revista Políticas públicas para un estado social de derechos: el paradigma de los derechos universales*. (2), 231-240.
- Pallavicini, V. (2017). *Comunicación Personal de 13 de noviembre*. Docente en el Programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas. Universidad de Costa Rica.
- Peña, C.; Herrera, L. y Salazar, J. (2016). *Participación ciudadana a través de los medios de comunicación como legitimación de la democracia participativa en Colombia*. Universidad Sergio Arboleda, Colombia. Pp. 145-153
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2011). *Public Management Reform*. Editorial Oxford.
- Prats, J. (2001). Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico. *Revista Instituciones y Desarrollo*, (10), 103-148.
- Preciado, A. y Guzmán, H. (2005). *Usos y prácticas de comunicación estratégica en organizaciones públicas y políticas*. Centro de Investigaciones de la Comunicación Corporativa y Organizacional de la Facultad de Comunicación de La Sabana, Colombia.
- Presidencia de la República (2014). *Estrategia Nacional para un Gobierno abierto*. (VIDEO) <https://fb.watch/5-Mggb33Cw/>
- Presidencia de la República (2021). *Mesas de diálogo ciudadano*. [www.presidencia.go.cr](http://www.presidencia.go.cr)
- Programa de Naciones Unidas (2007) *Democracia / Estado / Ciudadanía hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina*. [https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12\\_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf](https://www.iidh.ed.cr/multic/UserFiles/Biblioteca/IIDHSeguridad/12_2010/be846c2a-a0e6-44d0-9fae-5d9d637df9ff.pdf)
- Programa del Estado de La Nación (2001). *Auditoría Ciudadana sobre la Calidad de la Democracia*. Costa Rica.
- Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (PROSIC). (2007). *Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento en Costa Rica*. Universidad de Costa Rica. Recuperado de <http://www.prosic.ucr.ac.cr/>
- Quintanilla, G. y Gil, J. (2016) *Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano*. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=357546620003>
- Ramírez, A. (2011). "Gobierno abierto y modernización de la gestión pública: Tendencias actuales y el (inevitable) camino que viene. Reflexiones seminales". *Revista Enfoques* 5, 9(15). Universidad de Chile.
- Ramírez, Á., y Dassen, N. (2012). *Gobierno abierto: la ruta hacia una nueva agenda de reforma del Estado y modernización de la administración pública en América Latina y el Caribe*. En: N. Dassen y J. C. Veyra (eds.), *Gobierno abierto y transparencia focalizada. Tendencias y desafíos para América Latina y el Caribe*, pp. 41-71.
- Ramírez, J. (2012). La Política Pública de Participación Ciudadana en el gobierno local: caso Alcobendas. *Revista Confines*, 8(15), 101-131. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63324494004>
- Rauber, I. (2001). Actores sociales, luchas reivindicativas y política popular. *Revista Pasos*. <https://rebellion.org/docs/4856.pdf>

- Red GEALC (2018). *Gobernabilidad, institucionalidad y gobernanza en e-Gobierno*. Boletín e-gobierno RED GEALC, Abril 2016. <http://portal.oas.org/LinkClick.aspx?fileticket=gq4gBgDBinA%3D&tabid=1729>
- Reyes, N. y Ortíz, M. (2017). *Gestión política y ciudadanía: Una reflexión en torno a las teorías sobre democracia*. Ponencia presentada en el Noveno Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). 26 al 28 de julio. <http://www.congresoalacip2017.org/archivo/downloadpublic2?q=YToyOntzOjY6InBhcmFtcyI7czozNToiYToxOntzOjEwOiJJRF9BUiFVSVZPIjtzOjQ6IjI4MDciO3oiO3M6MT0iaCI7czozMjoiMzcxNmNiNjgzZDk3MjlkMjg2MWE5ZDY1YWUyYjBiZTYiO30%3D>
- Riorda, M. (2011). *Hacia un modelo de comunicación gubernamental para el consenso*. Revista Ciencia Red, La Universidad Católica de Córdoba, Argentina. <http://www.cienciared.com.ar/ra/usr/9/257/fisec04riorda.pdf>
- Rivas, J. (2015). Institucionalismo – neoinstitucionalismo y calidad de la democracia. *Revista Provincia*, (33), 87-127. Universidad de los Andes, Venezuela.
- Rodríguez, A. (2017). *Reflexiones sobre el concepto de cultura política y la investigación histórica de la Democracia en América Latina*. Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia. <https://www.redalyc.org/pdf/3251/325149932007.pdf>
- Rodríguez, M. y Molpeceres, S. (2013). Los nuevos documentales multimedia interactivos: construcción discursiva de la realidad orientada al receptor activo. *Revista Historia y Comunicación Social*, (18). [https://doi.org/10.5209/rev\\_HICS.2013.v18.44325](https://doi.org/10.5209/rev_HICS.2013.v18.44325)
- Rodríguez, M. (2013). *Perspectivas de la educación desde la teoría de la acción comunicativa de Jürgen Habermas*. Visión Educativa IUNAES: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4713685>
- Romero, J. (2008). Estado: estructura y funciones. *Revista de Ciencias Jurídicas*, (116). <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/view/9760>
- Rosanvallón, P. (2006). Democracia y Desconfianza. *Revista de Estudios Políticos*, (134), 219-237. <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2210465.pdf>
- Roth, A. (2014). *Neo-institucionalismo y transformación democrática del Estado*. Editorial Friedrich Ebert Stiftung. Universidad Nacional de Colombia.
- Rubio, J. (2009). *Opinión pública y medios de comunicación. Teoría del agenda setting*. Gazeta de Antropología. [https://www.ugr.es/~pwlac/G25\\_01JoseMaria\\_Rubio\\_Ferreres.pdf](https://www.ugr.es/~pwlac/G25_01JoseMaria_Rubio_Ferreres.pdf)
- Saborío, R. (2004). *Rendición de cuentas en Costa Rica. Diagnóstico y propuesta de sistematización*. Editorial Juricentro. <https://www.rodolfosaborio.com/rccr2004.pdf>
- Sáenz, C. (2013). Políticas públicas de comunicación y participación ciudadana: el caso de la televisión digital de Chile. *Revista Signo y Pensamiento*, 32(63), 34-51.
- Sánchez, J. (2015). La participación ciudadana como instrumento del Gobierno abierto. *Revista Espacios Públicos*, 18(43). Universidad Autónoma del Estado de México. <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>

- Sánchez, J. (2015). *La participación ciudadana como instrumento del Gobierno abierto*. Revista Espacios Públicos, Universidad Autónoma del Estado de México. 18(43). <https://www.redalyc.org/pdf/676/67642415003.pdf>
- Sánchez, M. (2009). *La participación ciudadana en la esfera de lo público*. Universidad Autónoma de México. [https://www.researchgate.net/publication/40441071\\_La\\_participacion\\_ciudadana\\_en\\_la\\_esfera\\_de\\_lo\\_publico](https://www.researchgate.net/publication/40441071_La_participacion_ciudadana_en_la_esfera_de_lo_publico)
- Sandoval, R. (2015). Gobierno abierto y transparencia: construyendo un marco conceptual. *Revista de Ciencias Sociales*, (68). Universidad Autónoma del Estado de México. <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10536227008>
- Santos, D. (2012). *Fundamentos de la comunicación*. Red Tercer Milenio S.A. [http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Fundamentos\\_de\\_comunicacion.pdf](http://www.aliat.org.mx/BibliotecasDigitales/comunicacion/Fundamentos_de_comunicacion.pdf)
- Sol Arriaza, R. (2012). *El desafío de la participación ciudadana en el estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los estados centroamericanos*. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Costa Rica. <https://www.corteidh.or.cr/tablas/31001.pdf>
- Sojo, G. Entrevista personal realizada el 17 de julio de 2019. Audio disponible en el siguiente enlace: [https://www.dropbox.com/sh/eqmca2bw7a0rj9b/AAA7tNMY4j03fwHu2\\_7wyCY3a?dl=0](https://www.dropbox.com/sh/eqmca2bw7a0rj9b/AAA7tNMY4j03fwHu2_7wyCY3a?dl=0)
- Tench, R.; Vercic, D.; Zerfass, A.; Moreno, Á. y Verhoeven, P. (2017). *Communication Excellence: How to Develop, Manage and Lead Exceptional Communications* [Excelencia en la comunicación: Como desarrollar, administrar y liderar Comunicaciones de manera excepcional]. *Palgrave Macmillan*.
- Thijs, N. (2011) *Measure to Improve: Improving Public Sector Performance by using Citizen-User Satisfaction Information* [Medir para mejorar: mejorando el desempeño en el sector público a través de la satisfacción de información de los usuarios/ciudadanos]. European Public Administration Network. EUPAN/EIPA.
- Thijs, N. y Staes, P. (2008). *European Primer on Customer Satisfaction Management*. Bruselas: European Public Administration Network. EUPAN/EIPA.
- Travieso, N. (2012). Modelo para el desarrollo de competencias docentes: herramienta teórica en la superación del profesor de tecnología de la salud. *Revista Medisan*, 6(15). <https://www.medigraphic.com/cgi-bin/new/resumen.cgi?IDARTICULO=35210>
- UNESCO (2008). *¿Qué entendemos por participación ciudadana?* Proyecto PNUD 89477 “Fortalecimiento de la Participación Ciudadana y Gobernanza Ambiental para la Sustentabilidad 201-2019”. <http://proyectopnud89477.org/wp-content/uploads/2018/07/Que%CC%81-entendemos-por-participacio%CC%81n-ciudadana.pdf>
- UNESCO (2014). Día mundial de la libertad de prensa. <http://www.unesco.org/new/es/unesco/events/prizes-and->

- celebrations/celebrations/international-days/world-press-freedom-day/previous-  
celebrations/worldpressfreedomday200900000/theme-media-and-good-governance/  
Uranga, W., Vargas, T., Guastavino, M., García F. y García, G. (2017). *Gestionar lo público desde el INTA*. 1ª ed. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Uranga, W. (2014). Comunicación para la incidencia política: propuesta de matriz para analizar capacidades y habilidades comunicacionales de las organizaciones de la acción política. Ponencia presentada en el Congreso Internacional de ALAIC, Perú.
- Urteaga, E. (2009). La teoría de sistemas de Niklas Luhmann. *Revista Internacional del Filosofía*, (15). Universidad del País Vasco. <https://www.uma.es/contrastes/pdfs/015/contrastesxv-16.pdf>
- Valencia, G. (2012). Incidencia de la Sociedad Civil en el ciclo de las políticas públicas. *Revista Papel Político*, 17(2), 469-496.
- Vargas, C. (2007). *Análisis de las políticas públicas*. Universidad Católica Boliviana. Cochabamba, Bolivia. <https://www.redalyc.org/pdf/4259/425942453011.pdf>
- Vargas, J. (2012) *Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo*. Instituto Tecnológico de la Ciudad de Guzmán, Jalisco, México. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>
- Velásquez, J. (2014). La comunicación: Fundamento de las políticas públicas. *Revista Comunicación*, (30), 23-33.
- Velázquez Vázquez, R. y Gámez Gastélum, R. (2009). Estrategias metodológicas para la investigación en ciencias sociales. Sugerencias para estudiantes de posgrado. *Revista Cuadernos de Educación y Desarrollo*, 1(10). [https://www.researchgate.net/publication/46561892\\_Estrategias\\_metodologicas\\_para\\_la\\_investigacion\\_en\\_ciencias\\_sociales\\_sugerencias\\_para\\_estudiantes\\_de\\_postgrado](https://www.researchgate.net/publication/46561892_Estrategias_metodologicas_para_la_investigacion_en_ciencias_sociales_sugerencias_para_estudiantes_de_postgrado)
- Vertovec, S. (2007). Super-diversity and its implications [Super-diversidad y sus implicaciones]. *Ethnic and Racial Studies Journal* [Revista de estudios raciales y étnicos], 30(6), 1024-1054.
- Von Marshall, C. Entrevista personal realizada el 22 de julio de 2021. Jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas de MIDEPLAN.
- Wilson, S. Copeland y Linders, D. (2011). "The open government directive: a preliminary assessment" [La directive del Gobierno abierto: una evaluación preliminar]. En Proceedings of the 2011 iConference (iConference '11). ACM, Nueva York, NY, EEUU. Pp. 387-394.
- Yin, R. (2018). *Case study research and applications: Desing and methods*. Sexta edición. Cosmos Corporation SAGE.
- Zúñiga, A.G. Entrevista personal realizada el 13 de agosto del 2018. Audio disponible en el siguiente enlace: <https://www.dropbox.com/sh/6994m2bndg1wlui/AACtfK76RUDQDOzbYpFE2K43a?dl=0d>

## **Anexos**

### **Anexo 1: Guía de entrevista para las personas coordinadoras de Gobierno abierto**

#### **Guía de entrevista semi-estructurada**

La información solicitada será utilizada para fines académicos, en el marco de una Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

Asimismo, los datos se presentarán de manera agregada en el estudio, por lo que se garantizará la confidencialidad de las respuestas individuales. Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

#### **Sobre la gestión de Gobierno Abierto durante la Administración actual**

1. Desde su perspectiva, ¿cuál es la importancia de tener una gestión de gobierno abierto, y cuáles son sus principales características?
2. ¿Cuáles fueron las principales metas de la administración Solís Rivera, en materia de Gobierno Abierto?
3. ¿Cuáles fueron los principales logros en esta materia?
4. ¿Cuáles fueron los principales retos?
5. ¿Cuáles han sido las principales lecciones aprendidas en este proceso?

#### **Sobre la gestión de comunicación durante la Administración actual**

6. ¿Qué rol juega la comunicación en este proceso?
7. ¿Cuáles fueron las principales acciones de comunicación implementadas?
8. ¿Qué canales o mecanismos de comunicación utilizaron para acercarse con los diversos actores?
9. ¿Cuáles han sido los principales destinatarios, actores sociales o involucrados en el marco de la gestión de comunicación?
10. ¿Cuál ha sido la respuesta o participación de estos actores?

11. ¿Cómo describiría el impacto de la gestión de comunicación en el marco del proceso de gobierno abierto?
12. ¿Cuáles fueron las principales fortalezas, y cuáles las principales debilidades en materia de comunicación de la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto?

## **Anexo 2: Guía de grupo focal con funcionarios ministeriales (oficiales de información)**

### **Guía para Grupo Focal**

La información solicitada será utilizada para fines académicos, en el marco de una Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

Asimismo, los datos se presentarán de manera agregada en el estudio, por lo que se garantizará la confidencialidad de las respuestas individuales. Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

1. ¿Cuáles son los tres ejes principales en la gestión de Gobierno abierto?
2. ¿Cuáles han sido las principales acciones que se han implementado para impulsar la participación ciudadana?
3. ¿Qué se entiende por participación ciudadana? ¿Quiénes y cómo deberían participar?
4. ¿Cuáles han sido las principales fortalezas en relación con la gestión de comunicación, desde la perspectiva del impulso y motivación de la participación ciudadana?
5. ¿Cuáles han sido las principales debilidades en relación con la gestión de comunicación, desde la perspectiva del impulso y motivación de la participación ciudadana?
6. ¿Qué se espera de la participación ciudadana?
7. ¿Cuál ha sido la respuesta obtenida hasta ahora en materia de participación ciudadana?
8. ¿Cuáles han sido los principales retos en esta materia?
9. ¿Qué recomendaciones, a nivel general, propondría usted implementar para mejorar la participación ciudadana?
10. La participación ciudadana debe darse a nivel de grupos organizados y/o ciudadanos

11. ¿Debería la participación ciudadana darse en un solo nivel, o debería estratificarse de acuerdo con el nivel de expertise e interés legítimo (vinculación directa con la problemática o tema de análisis)?

**Anexo 3: Encuesta aplicada a funcionarios (oficiales de información) y representantes de la sociedad civil, en relación con la gestión de comunicación y participación ciudadana**

**Encuesta**

La información solicitada será utilizada para fines académicos, en el marco de una Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

Asimismo, los datos se presentarán de manera agregada en el estudio, por lo que se garantizará la confidencialidad de las respuestas individuales. Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

1. Nombre
2. Lugar de trabajo
3. Sexo: ( ) M ( ) F
4. Edad en años cumplidos
5. Lugar de residencia (provincia, distrito, cantón):
6. ¿Conoce el concepto de Gobierno abierto? Sí \_\_\_ No \_\_\_
7. En breves palabras, ¿Qué es un Gobierno abierto y cuál es su importancia?
8. Cuáles de los siguientes mecanismos ha utilizado para comunicarse con las instituciones públicas/sociedad civil, para efectos de realizar trámites o consultas (elección múltiple), y cuál ha sido la efectividad de la respuesta (siendo 5 muy efectivo y 1 poco efectivo):

<b>Medio</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>	<b>NS / NR</b>
Sitio WEB						
Correo electrónico						
Redes sociales						
Chats (Messenger)						
Whatsapp / Mensajes de texto						
Medios de Comunicación Colectiva						
Teléfono						
Otros (especifique):						
Ninguno (pase a la pregunta 8)						



- d) ¿Deben las instituciones tener información disponible sobre sus áreas de trabajo para los diversos usuarios?

Muy de acuerdo

Muy en desacuerdo

--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

13. ¿Cuáles de los siguientes medios utiliza usted con mayor regularidad en su vida cotidiana (clasifíquelos de 1 en adelante según el orden de importancia, siendo el 1 el de mayor uso? (elección múltiple)

- |                                              |                                     |
|----------------------------------------------|-------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Mensajes de texto   | <input type="checkbox"/> Whatsapp   |
| <input type="checkbox"/> Facebook            | <input type="checkbox"/> Twitter    |
| <input type="checkbox"/> Correo electrónico  | <input type="checkbox"/> Sitios WEB |
| <input type="checkbox"/> Chats en línea      |                                     |
| <input type="checkbox"/> Otro (especifique): |                                     |

14. Mencione tres medios que considere idóneos para facilitar la comunicación entre las y los ciudadanos y las instituciones del Estado. Clasifíquelos de 1 en adelante según el orden de importancia, siendo el 1 el más importante)

- |                                                 |                                               |
|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------|
| <input type="checkbox"/> Mensajes de texto      | <input type="checkbox"/> Whatsapp             |
| <input type="checkbox"/> Facebook               | <input type="checkbox"/> Twitter              |
| <input type="checkbox"/> Correo electrónico     | <input type="checkbox"/> Sitios WEB           |
| <input type="checkbox"/> Chats en línea         | <input type="checkbox"/> Correo tradicional   |
| <input type="checkbox"/> Medios de Comunicación | <input type="checkbox"/> Vallas publicitarias |
| <input type="checkbox"/> Otro (especifique):    |                                               |

15. ¿Cuáles considera que han sido las principales fortalezas de la comunicación estatal en materia de Gobierno abierto?

16. ¿Cuáles considera que han sido las principales debilidades de la comunicación estatal en materia de Gobierno abierto?

17. Comentarios y sugerencias adicionales

#### **Anexo 4: Encuesta aplicada a funcionarios (oficiales de información), en relación con la participación ciudadana y la gestión de políticas públicas**

##### **Encuesta**

La información solicitada será utilizada para fines académicos, en el marco de una Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

Asimismo, los datos se presentarán de manera agregada en el estudio, por lo que se garantizará la confidencialidad de las respuestas individuales. Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

1. Nombre de la institución
2. Nombre y correo electrónico de la persona contacto
3. Conoce la Guía para la Elaboración de Políticas Públicas creada por MIDEPLAN:  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
4. La institución que usted representa ha promovido en algún momento la elaboración de políticas públicas  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
5. En caso de que la pregunta anterior fuera afirmativa, podría mencionar algunas de las políticas públicas generadas por la institución
6. Conoce las políticas vigentes sobre la importancia de promover la participación ciudadana en el proceso integral de gestión de políticas públicas  
Sí \_\_\_ No \_\_\_
7. Cuáles de los siguientes canales ha habilitado la institución para promover la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas (puede marcar varias opciones):
  - ( ) Correo electrónico
  - ( ) Espacio dentro del sitio WEB
  - ( ) Redes sociales
  - ( ) Líneas de atención telefónica
  - ( ) Talleres
  - ( ) Chats en línea
  - ( ) Otro



#### 14. Sugerencias o comentarios adicionales

### **Anexo 5: Entrevista aplicada al Jefe de Análisis Prospectivo y Política Pública de MIDEPLAN, en relación con la gestión de comunicación y participación ciudadana**

#### **Guía de entrevista**

La información solicitada será utilizada para fines académicos, en el marco de una Tesis Doctoral del programa de Gobierno y Políticas Públicas. Muchas gracias de antemano por su colaboración.

Asimismo, los datos se presentarán de manera agregada en el estudio, por lo que se garantizará la confidencialidad de las respuestas individuales. Al recibir las respuestas se asume su consentimiento, según las condiciones indicadas, para participar en esta investigación.

1. Nombre
  2. Puesto
  3. Tiempo de laborar para la institución
  4. Cuáles son los fundamentos legales vinculados a la gestión de políticas públicas
  5. Cuáles han sido las políticas o lineamientos para incentivar la participación ciudadana en el marco de la elaboración de políticas públicas
  6. Cómo se articula este proceso con las instituciones
  7. Se cuenta con un repositorio de políticas públicas
  8. Se realizan gestiones de evaluación y seguimiento
  9. Cuáles son los principales desafíos en esta materia
- 
-