MARCO INSTITUCIONAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS TIC EN COSTA RICA

Capítulo 1

La adopción de políticas públicas que fomenten el acceso y uso de las tecnologías de la información y la comunicación (TIC) tiene una trascendencia que supera su rol como un mero medio para la introducción de mejoras que incidan en la eficiencia de empresas, industrias y las administraciones públicas. Diversos estudios han señalado que la inversión en TIC genera un efecto positivo sobre el crecimiento económico y que en el largo plazo (Naser & Concha, 2014), éste elemento puede ser considerado como un factor decisivo para el desarrollo de los países al poder estimular la diversificación de la estructura productiva y modernizarles.

No obstante, más allá de los múltiples beneficios que las TIC pueden otorgar en la vida de las sociedades, estas herramientas tecnológicas estimulan transformaciones que impactan el modo como operan las organizaciones, se desarrollan las interacciones con los clientes y entre las personas, y se faciliten cambios en la institucionalidad y funcionamiento de los Estados, apoyando su digitalización, transparencia y la rendición de cuentas junto con la toma de decisiones, planificación y gestión públicas basadas en la evidencia. Es por ello, que la promulgación de políticas públicas que propicien la aplicación de las TIC en los distintos sectores de la sociedad se ha convertido en un aspecto de atención prioritaria.

A partir del reconocimiento del potencial transformador de las TIC, el diseño de políticas públicas en esta área ha pasado por diversas fases, iniciando con la promulgación de instrumentos sectoriales en la década de 1990 (Rovira & Stumpo, 2013) que se centraban en el desarrollo de infraestructura de telecomunicaciones, la creación de capacidades y destrezas educativas en el uso de TIC y en la utilización de las mismas en la gestión gubernamental; hasta llegar a generar políticas con un enfoque mucho más integral orientado a la construcción y profundización de la sociedad de la información (SIC) en las que se pretende disminuir brechas de uso y acceso, fortalecer la banda ancha, así como universalizar los servicios de las telecomunicaciones, entre muchos otros objetivos.

Por ello, el análisis de políticas públicas en el área TIC resulta esencial para determinar el contexto en que se gestan las transformaciones de la actual era de la SIC, en tanto conforman un conjunto de decisiones e interacciones en las que se responde no sólo a una problemática y/o necesidad de índole pública, sino también se definen un conjunto de alternativas mediante las cuales se espera obtener cierto tipo de resultados. En este proceso se expresan las voluntades de los distintos actores vinculados al sector TIC y se teje un espacio en el que intervienen:

> el poder gubernamental, el poder legislativo, la industria de las telecomunicaciones y TIC y las organizaciones sociales. Se trata de una arena crecientemente conflictiva, donde existen agentes de la industria…con peso y poder, capaces de superar no sólo los alcances de los actores locales, sino que incluso pueden rebasar los correspondientes al propio Estado nacional. Así pues, se trata de una arena compleja, con una

> proyección global y donde resulta importante identificar a los actores dominantes y el proyecto que impulsan para la construcción de la nueva organización social (De la Selva, 2011, p.77).

Sobre la base de esta consideración el presente capítulo comprende un total de seis secciones a través de las cuales se presenta el estado de situación actual del país en política pública TIC. En ese sentido, el primer acápite está destinado al análisis comparativo de las prioridades del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones de la nueva administración gubernamental en contraste con los lineamientos de política pública gestados previamente y enfatizando las alcanzadas entre 2015-2018 con el fin de identificar puntos de ruptura o continuidades en la dirección del marco institucional y las políticas del sector TIC. Como parte de este ejercicio, la sección también incluye el examen de instrumentos promovidos recientemente tales como la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, y la Estrategia Nacional de Ciberseguridad y la Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, tecnología, las telecomunicaciones y la innovación 2018-2027. Si bien estos últimos instrumentos no corresponden a políticas que hayan sido promovidas durante 2018 su inclusión en este informe se considera necesario pues su diseño representa hitos importantes para el país.

La segunda sección efectúa una revisión de los avances hasta el momento en el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones 2015-2021, según sus respectivos pilares. Seguidamente, en el tercer apartado se examina el estado de situación de gobierno abierto en el país al 2019. Para ello se realiza una revisión de los principios de la Carta de Datos Abiertos, los resultados de distintas mediciones internacional en materia de gobierno y datos abiertos. Asimismo, en línea con los compromisos del III Plan de Acción de Gobierno Abierto 2017-2019 se examina la Política Institucional del Poder Judicial recién promulgada, su plan de acción y los avances en la agenda de parlamento abierto del país.

En la cuarta parte se aborda el seguimiento a los servicios de gobierno digital de firma digital, el Sistema de Compras Públicas (SICOP) y la aplicación de la facturación electrónica. De manera paralela el quinto apartado comprende otras consideraciones de política pública como los Centros Comunitarios Inteligentes (CECI), transporte público inteligente y el encendido digital. Finalmente, se presenta la normativa TIC más recientemente promulgada en el área así como los proyectos de ley que se encuentran en corriente legislativa.

1.1 POLÍTICAS TIC 2018-2021

1.1.1 Cambios, rupturas y seguimiento gubernamental

Es de esperar que el cambio de gobierno propicie la generación de modificaciones en los instrumentos de planificación gubernamental, afectando los lineamientos que orientan el quehacer de las instituciones públicas vinculadas al área de la ciencia, la tecnología y las telecomunicaciones. A partir de esto, la presente sección pretende analizar comparativamente las prioridades de la política pública del nuevo mandato gubernamental en contraste con los lineamientos de política de las anteriores administraciones con el fin de identificar puntos de ruptura o continuidades en la dirección del marco institucional y las políticas del sector TIC; y para ello, se examinaron las metas establecidas en el *Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018* "Alberto Cañas Escalante", el *Plan de Gobierno del Partido Acción Ciudadana para el período 2018-2021* y el *Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022.*

Primeramente, con respecto al Plan de Gobierno del Partido Acción Ciudadana debe mencionarse que dicho documento contempla 21 metas para el área de ciencia y tecnología y 8 metas vinculadas a las telecomunicaciones. Entre estas se encuentran los proyectos que son gestionados con recursos de Fonatel –especialmente al Programa de Hogares Conectados-, a la Agenda de Solidaridad Digital, la Estrategia Crdigital, los Centros Comunitarios Inteligentes (Cecis), los esfuerzos en materia de gobierno electrónico y digitalización, firma digital y la interoperabilidad de los servicios públicos. No obstante, no todos estos temas se encuentran dentro de los lineamientos del nuevo plan nacional de desarrollo, ya que algunos de estos, como las intervenciones en materia

de gobierno electrónico y los servicios ciudadanos digitales inteligentes y los servicios digitales compartidos entre las instituciones públicas, no están contempladas en el plan nacional de desarrollo previsto para el período 2019-2022, aunque si aparecen en instrumentos de política pública complementarios al plan nacional de desarrollo, particularmente dentro de la Estrategia de Transformación Digital 2018-2022[1].

Asimismo, en gran medida, se puede afirmar que la principal vinculación que existe entre los tres instrumentos analizados, se encuentra en la inclusión de metas que enfatizan los emprendimientos y la innovación, y los proyectos que conforman la agenda de solidaridad digital; ya que dichos aspectos están presentes en los tres planes.

De igual modo, llama la atención que en relación al sector de las telecomunicaciones, el plan de gobierno propuesto por el Partido Acción Ciudadana incluyó metas para la actualización del marco normativo vinculado a la radiodifusión sonora y televisa, la evaluación del proceso de transición a la televisión digital, la defensa del principio de neutralidad de la red. Esto demuestra –que a excepción del último lineamiento- que estos temas han sido considerados como asuntos prioritarios dentro de la agenda pública y evidencian el interés de este partido por conservar algunas de las intervenciones previstas en el plan nacional de desarrollo pasado. Sin embargo, estos aspectos no llegan a constituirse en ejes estratégicos del nuevo plan nacional de desarrollo.

1.1.2 Prioridades del PND y de Inversión Pública 2019-2022

El 11 de diciembre de 2018 fue presentado el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y de Inversión Pública 2019-2022. Este instrumento de planificación ha sido diseñado con el objetivo de orientar el país hacia la concreción de cinco metas esenciales: el incremento del producto interno bruto (PIB), la reducción de la pobreza, el desempleo abierto y las emisiones de dióxido de carbono, al tiempo que se mantiene el coeficiente de Gini en 0,511, procurando que este no crezca. Sobre esta base, el PND establece seis áreas de articulación (educación para el desarrollo y la convivencia, desarrollo regional, economía para la estabilidad y el crecimiento inclusivo, la infraestructura, movilidad y ordenamiento territorial e innovación, competitividad y productividad) a través de las cuales se definen las intervenciones estratégicas a desarrollar durante este período.

Estos temas han sido considerados como asuntos prioritarios dentro de la agenda pública.

Particularmente, dentro del eje de *Innovación, Competitividad y Productividad*, el PND establece el objetivo de "proponer y coordinar políticas para el fomento de la innovación como medio para revitalizar la productividad nacional y la generación del empleo de calidad en el ámbito central, regional e internacional, así como la transferencia de conocimiento" (Ministerio de Planificación y Política Económica, [Mideplan], 2018a, p.118). Con ello, se pretende atender diez desafíos distintos, de entre los cuales, tienen relación con el sector de telecomunicaciones y ciencia, tecnología e innovación (CTI) los siguientes:

1. Aumentar la inversión en I+D al menos al 1% del PIB según el Micitt principalmente, en el sector privado y potenciar las alianzas entre las universidades y la empresa privada para su incorporación en los procesos productivos.
2. Fortalecer las condiciones para el desarrollo de las actividades económicas generadoras de empleo en todas las regiones del país, potenciando sus fortalezas y supliendo sus debilidades, por medio de intervenciones públicas óptimas para la provisión de servicios públicos…
3. Invertir en una reforma a la educación, para incentivar desde la educación temprana las habilidades STEM. Con el objetivo de lograr una mejor inserción de la población al mercado laboral, debido al cambio estructural de la economía por una mayor demanda de alta capacitación" (Mideplan, 2018a, p.122).

1 En la sección 1.1.2 se expondrá ampliamente el contenido y principales líneas de acción contempladas en dicha estrategia.

Siendo estos, los aspectos prioritarios a los que se desea atender con la implementación del nuevo plan nacional de desarrollo, la meta dispuesta para este sector es la de "incrementar la competitividad, la productividad nacional y la generación del empleo formal en Costa Rica, mediante el fomento de la innovación, el empresariado, la capacitación del recurso humano, la inserción al mercado internacional y el cumplimiento de los derechos laborales" (Mideplan, 2018a, p.124). A partir de esto, se establecieron siete intervenciones estratégicas (ver Anexo A.1), de las que cinco serán responsabilidad directa del Micitt, una de la Superintendencia de Telecomunicaciones (a través de Fonatel) y una estará a cargo del Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA).

El análisis de estos lineamientos muestran que el nuevo plan nacional de desarrollo conserva el enfoque hacia la promoción de la competitividad, la innovación y la creación de capacidades humanas en las áreas de CTI y de empresa, a la vez que se mantiene como prioridad la reducción de la brecha digital y la concreción de los proyectos contenidos en la Agenda de Solidaridad Digital (que es gestionada por Fonatel). Sin embargo, algunos de los temas ausentes se vinculan con las intervenciones destinadas a regular el proceso de transición de la televisión analógica a la digital terrestre, fortalecer el proceso de apertura y tránsito hacia el gobierno abierto en las instituciones públicas, el fomento de las ciudades inteligentes y el ordenamiento del marco normativo vinculado al sector de las telecomunicaciones. De manera paralela, la principal novedad introducida por el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2022 se encuentra en la importancia que se le atribuye a la adopción de redes móviles con tecnología 5G.

1.1.3 Estrategia de Transformación Digital

El 16 de octubre de 2018 el Gobierno de la República presentó la Estrategia de Transformación Digital de Costa Rica hacia la Costa Rica del Bintenalrio 4.0, instrumento que "tiene como objetivo acelerar la productividad, la competitividad y el desarrollo socioeconómico de Costa Rica, tomando ventaja de la cuarta revolución industrial y las sociedades del conocimiento, para procurar el bienestar de todos sus habitantes, de manera inclusiva, y potenciar el desarrollo sostenible del país" (Micitt, 16 de octubre de 2018, párr.1). Esta política contempla un conjunto de intervenciones estratégicas que pretenden generar:

> transformaciones digitales en las instituciones del sector público y en la sociedad a fin de potenciar el desarrollo socio-económico del país y asegurar una mejor calidad de vida para todos los habitantes de manera inclusiva. Asegurar el desarrollo y el bienestar de los habitantes, a través de las oportunidades brindadas por la cuarta revolución industrial y las sociedades del conocimiento, son los dos objetivos del Gobierno del Bicentenario (Micitt 2018c, p.4).

La estrategia se alinea con otros instrumentos de política pública como el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PDNT), Plan Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (PNCTI), el Plan Nacional de Desarrollo y de Inversiones Públicas (PNDIP 2019-2022), así como con compromisos internacionales adquiridos por el país como los objetivos de Desarrollo Sostenible establecidos en la Agenda 2030, la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico y la Agenda Digital eLac 2020 para América Latina y el Caribe. La misma dispone la creación de una *Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital del Bicentenario*, cuyo principal papel es el de orientar el desarrollo de las políticas públicas en el ámbito del gobierno digital e identificar, proponer y validar "proyectos de alcance nacional, a los cuales se les dará seguimiento a través de la Dirección de Gobernanza Digital del Micitt" (Micitt, 2018c, p.22). A su vez, gracias a esta iniciativa se promovió la Directriz *N°019-MP-Micitt Desarrollo del Gobierno Digital del Bicentenario*[2], en la que se definen las pautas a seguir en materia de Gobierno Digital durante la Administración Alvarado Quesada 2018-2022.

La realización de la estrategia contempló el examen de la normativa y políticas públicas vigentes en el área TIC, la identificación de buenas prácticas a nivel

2 Esta directriz puede ser consultada en la sección de anexos del presente informe.

internacional con respecto a la aplicación de iniciativas de transformación digital, la ejecución de un análisis FODA del estado de situación actual del tema y el alineamiento estratégico con otras políticas. Con base a esto, se trabajó en la co-creación de los lineamientos de la estrategia, los cuales posteriormente fueron sometidos a validación mediante "grupos focales, entrevistas y encuentros con directivos de las áreas de gobierno responsables de la implementación de la Estrategia, así como con actores relevantes y aliados para su ejecución" (Micitt, 2018c, p.6). Sobre esta base plantea como visión:

> Una Costa Rica transformada digitalmente acelerando la productividad, la competitividad y el desarrollo socio-económico, tomando ventaja de la cuarta revolución industrial y las sociedades del conocimiento, para procurar el bienestar de todos sus habitantes de manera inclusiva y potenciar el desarrollo sostenible del país (Micitt, 2018c, p.19).

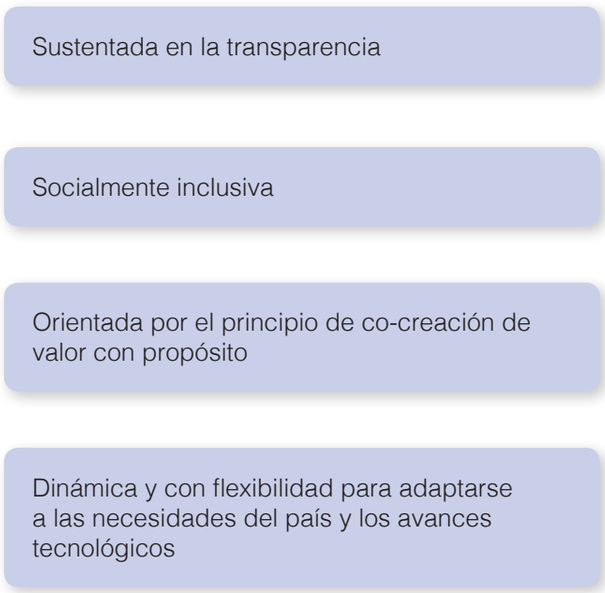

Figura 1.1. Principios de la Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.

Fuente: Elaboración propia en base a la Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018.

La estrategia tiene la gran fortaleza de que en esta se define el procedimiento para llevar a cabo acciones, intervenciones y/o proyectos de gobierno digital, las cuales deben someterse al siguiente flujo de validación u otorgamiento de Sello de Gobierno Digital:

1. La Comisión de Alto Nivel de Gobierno Digital (CANGD) o la institución interesada, proponen una iniciativa de gobierno digital de alcance nacional.
2. La institución revisa la iniciativa y construye la propuesta de proyecto de gobierno digital.
3. La institución define todas las características técnicas del proyecto según lo establecido en el Código Nacional de Tecnologías Digitales (CNTD).
4. La Dirección de Gobernanza Digital (DGD) del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (Micitt) evalúa la propuesta de proyecto según lo dispuesto en el CNTD.
5. En caso de cumplir con los deseables del CNTD, la DGD le otorga el Sello de Gobierno Digital a la propuesta de proyecto, y se informa el resultado a la institución interesada.
6. La CANGD revisa la propuesta de proyecto sellada, y sugiere su priorización según los otros proyectos que conforman la Cartera Nacional de Proyectos en Gobierno Digital.
7. La DGD registra el proyecto en la Cartera.
8. La institución realiza la ejecución del proyecto.
9. Una vez concluido e implementado el proyecto, en el caso de los servicios digitales al ciudadano, la DGD lo registra en el portal nacional de gobierno digital (Micitt, 2018c, p.22).

A pesar de esto y si bien se mencionan las instancias clave según cada línea estratégica, llama la atención que el documento no detalla las instituciones encargadas de monitorear y evaluar las metas contempladas en la misma; aunque sí se reivindica la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional, los proceso de planificación y la entrega de servicios y productos finales a la ciudadanía.

En términos de su contenido, la estrategia fue construida en torno a seis áreas a través de las cuales se aglutinan todas las iniciativas –basadas en el uso de TIC- que ya han sido puestas en práctica en el país, junto con una serie de intervenciones nuevas que pretenden impactar el desarrollo socioeconómico y político del país. Esto parte de una concepción en la que se reconoce que la irrupción de nuevas tecnologías y avances en áreas como la minería de datos, internet de las cosas, el blockchain y la inteligencia artificial, entre otras, están generando transformaciones productivas en los servicios de información y datos que manejan las administraciones públicas, las empresas y la ciudadanía. Es necesario estimular el uso y apropiación de estos adelantos en todos los ámbitos, ya que no sólo la gestión gubernamental se vuelve más eficiente al promover una toma de decisiones y creación de política pública sustentada en la evidencia sino que también, constituye una oportunidad para crear servicios más personalizados que favorezcan la participación ciudadana y la integración de información entre distintas instituciones públicas. Para esto, es necesario contar con talento humano capacitado para "desarrollar nuevos productos y servicios digitales, y… ciudadanos que puedan consumir y beneficiarse con el uso de los mismos" (Micitt, 2018c, p.17), mientras que el Gobierno se encargará de buscar y movilizar los recursos para aplicar la estrategia. A partir de esto, la estrategia integra un conjunto de proyectos que están articulados en torno a seis áreas estratégicas que son: Pura Vida Digital, CR Inteligente, Transformación Empresarial 4.0, Sociedad Innovadora, Buena Gobernanza y Costa Rica Conectada. Se recomienda consultar el anexo A.2 en el cual se especifican las intervenciones contenidas por cada eje.

Por otro lado, la Estrategia de Transformación Digital de Costa Rica más que definir proyectos por realizar en materia de gobierno digital, se centra en emitir lineamientos y los procedimientos para el desarrollo de iniciativas. Por ello, actúa como un marco de orientación general que deja cierto margen de acción para que las instituciones públicas diseñen y propongan sus propios proyectos. Ahora bien, en términos de su ejecución, el documento de política señala que la vigencia del instrumento será hasta el 2022; razón por la cual, durante 2019 se espera que las entidades gubernamentales definan y presenten sus proyectos. Posterior a este plazo, éstas tendrán un horizonte temporal máximo de 3 años (al 2022) para implementar y presentar resultados.

Transformación digital hacia la Costa Rica del Bicentenario

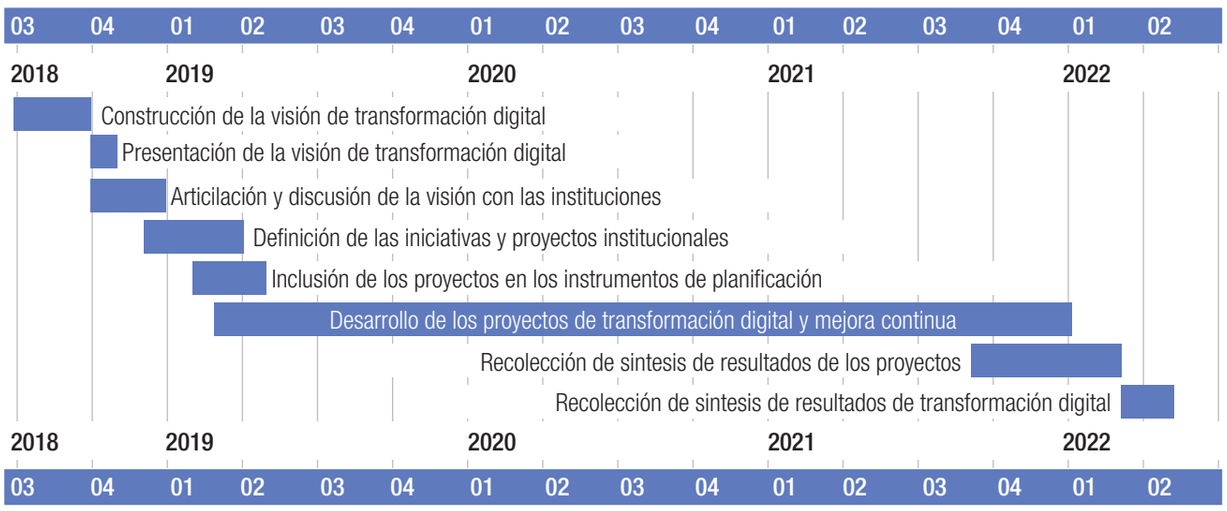

Figura 1.2. Hoja de ruta de la Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0.

Fuente: Tomado de Estrategia para la Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0, 2018.

1.1.4 Política Nacional de las telecomunicaciones e innovación 2018 - 2027

La Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 fue presentada oficialmente como política pública del gobierno costarricense, el 23 de octubre de 2017 bajo la administración de la Ministra Carolina Vásquez (Otey, 24 de octubre de 2017). Esta política fue planteada en concordancia con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante, los Objetivos de Desarrollo 2030, la Política Nacional para la Igualdad y Equidad de Género 2007-2017 y la Política pública de la Persona Joven 2014-2019; así como con otras políticas públicas del sector TIC como el Plan Nacional Ciencia, Tecnología e Innovación 2015-2021 y la Política Nacional de Sociedad y Economía Basadas en el Conocimiento 2017 (Micitt, 2017).

Esta política pública fue desarrollada como un ejercicio de diálogo participativo desde la "creación del *Programa Ciencia y Género* en el año 2010" (Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, [Micitt], 2018, p.11). Por ello, el proceso de formulación fue liderado por el Micitt, con el apoyo del Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu) a través de tres etapas. Primero, se realizaron una serie de consultas con distintas instancias implicadas. Segundo, se efectúo una investigación con fuentes secundarias, sobre la participación femenina en el ámbito de la ciencia y la tecnología. Tercero, se revisó la legislación nacional e internacional que sienta obligaciones para "erradicar las desigualdades y la discriminación" (Micitt, 2017, p.20) entre géneros. Cuarto, se diseñó un marco estratégico por una Comisión Ad-hoc del Micitt. En este documento, se establecieron los "enfoques, los principios, los objetivos, los pilares y las acciones estratégicas" (Micitt, 2017, p.20) y el mismo fue puesto en "consulta por medio de talleres regionales y…correo a informantes claves de los diferentes sectores" (Micitt, 2017, p.20).

Para contribuir con la recopilación de insumos y apoyar la formulación de la política se crearon comités regionales de seguimiento para incorporar elementos que ayudasen a reflejar la diversidad de las mujeres en sus distintos "niveles de educación, trabajos, étnicas, edades, locales y situación socioeconómica" (Micitt, 2017, p.20). En relación a estas instancias debe mencionarse que se enfrentan un conjunto de limitaciones para su creación principalmente porque no había sido oficializado el documento de política; por lo cual las "personas participantes no se podían comprometer al no existir una estructura oficial y un mandato de las autoridades correspondientes a cada institución. Sin embargo, se procuró que participaran en todas las regiones, representantes de Mideplan, Inamu, universidades, empresas y gobierno local" (P, Vega-Castillo, comunicación personal, 1 de febrero de 2019).

Adicionalmente, debe mencionarse que el desarrollo de la política contó con la participación de múltiples actores procedentes del sector público y privado, así como de organizaciones de la sociedad civil, tal y como puede apreciarse en el anexo A.3. En términos conceptuales, la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027 fue diseñada con un enfoque basado en los derechos humanos, el género y las diversidades. A partir de ello, se sustenta en cuatro principios esenciales: la igualdad, la autonomía y la participación, la universalidad y la articulación.

Desde el primero de los principios, la política plantea que el Estado en tanto "garante de los derechos humanos" (Micitt, 2017, p.72) debe asegurar el disfrute de los derechos de todas las personas, evitando cualquier tipo de discriminación. Seguidamente, el principio de autonomía y participación reconoce el derecho de formar parte de los procesos de toma de decisiones de manera informada y libre, en tanto una precondición para eliminar "las desigualdades de género y exigir el

cumplimiento de las responsabilidades de los actores implicados" (Micitt, 2017, p.72). Por su parte, el principio de universalidad pretende generar un entorno en el que los beneficios tecnológicos y la producción de conocimiento sean asequibles y mejoren las condiciones de vida de las personas. Finalmente, el principio de articulación determina que la política debe integrar esfuerzos sectoriales –públicos y privados- así como establecer responsabilidades y definir mecanismos de rendición de cuentas ante la ciudadanía. Sobre la base de estos principios, la política planteó como objetivo principal el:

> Promover la igualdad en la participación de las mujeres respecto de los hombres en la atracción, la permanencia, la formación, la capacitación, el empleo de calidad y la investigación, en los diferentes campos de la ciencia, la tecnología y la innovación, para facilitar el disfrute de los avances científicos-tecnológicos (Micitt, 2017, p.79).

De este objetivo derivan cinco objetivos estratégicos a través de los cuales se pretende:

1. Contribuir a mejorar la participación de las mujeres en ciencia y la tecnología, desde la primera infancia y a lo largo de la vida.

2. Promover el ingreso y la graduación de las mujeres en las carreras técnicas y profesionales de ciencia y tecnología.

3. Facilitar la creación de redes de actores competentes para establecer y aplicar mecanismos para erradicar las desigualdades de género en la distribución del financiamiento así como en los procesos de contratación, remunerativos y la carrera profesional en los empleos vinculados a la ciencia y la tecnología, en los sectores público y privado.

4. Estimular la apropiación social de la ciencia y la tecnología, mediante el apoyo a proyectos e investigaciones científico - tecnológicos con perspectiva de género en todas las áreas del desarrollo humano que cuenten con participación activa de mujeres en el planteamiento y solución de problemas, considerando los diferentes contextos socioculturales.

5. Generar un sistema de Seguimiento y Evaluación coordinado por los mecanismos establecidos para la ejecución del Plan de la Política (Micitt, 2017, pp.80-84).

Sobre la base de estos objetivos, se plantean cinco ejes estratégicos a partir de los cuales se establecieron intervenciones trascendentales para la implementación de la política. Estos ejes son: a) atracción de las mujeres a la ciencia, la tecnología y la innovación, b) formación y permanencia de las féminas en estas carreras, c) fomento de la investigación y el empleo de las mujeres en dichas áreas, d) la apropiación social de la ciencia bajo una perspectiva de género y e) la sostenibilidad y seguimiento de la política (Micitt, 2017).

Tabla 1.1: Acciones estratégicas de la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos CTI

Eje 1: Atracción de las mujeres a la ciencia, la tecnología e innovación
1.1 Fomentar la investigación sobre las barreras de género en el acceso, la formación, la permanencia y el empleo de las mujeres en las áreas científico – tecnológicas, desde la primera infancia y a lo largo de la vida.
1.2. Diseñar un programa nacional que articule los esfuerzos nacionales, regionales e intersectoriales así como las alianzas público-privadas para contribuir a eliminar los estereotipos de género y a promover la igualdad entre mujeres y hombres, en el acceso a las diferentes áreas de la Ciencia, la Tecnología y la Innovación.
1.3. Articular los programas de apoyo de las instituciones educativas hacia las mujeres que deseen estudiar carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología, considerando la diversidad de sus necesidades.
1.4. Elaborar un sistema en detalle de información que permita dar a conocer las carreras, las áreas de trabajo, los productos y los beneficios sociales de la producción científica y tecnológica, desde una perspectiva de género.
1.5. Realizar campañas sistemáticas en medios de comunicación, digitales y presenciales sobre el derecho de las mujeres a la libre elección de la carrera profesional o técnica que desean estudiar, dirigida a las mujeres a lo largo de sus vidas, a las familias, al sector educativo y estudiantes, tomando en cuenta las diversidades.
Eje 2: Formación y permanencia de las mujeres en carreras de Ciencia y Tecnología
2.1. Promover la revisión y eliminación de sesgos de género en los procesos de ingreso a las carreras relacionadas con Ciencia y Tecnología.
2.2. Propiciar la elaboración e inclusión de criterios de género en la evaluación que aplican el Sistema Nacional de Acreditación de la Educación Superior así como del Instituto Nacional de Aprendizaje para la acreditación de las carreras las relacionadas con Ciencia y Tecnología.
2.3. Impulsar la creación de acciones afirmativas y de estímulos a las instituciones del sector educativo, así como a las empresas vinculadas a la Ciencia y Tecnología, para que sean acreditadas con el sello de equidad de género.
2.4. Fortalecer los programas de redes e intercambios entre las mujeres interesadas o que cursan las carreras relacionadas con la ciencia y la tecnología, con la participación de científicas o tecnólogas, que destaquen su aporte al desarrollo nacional.
2.5. Desarrollar campañas de comunicación sistemáticas dirigidas a erradicar la discriminación y la violencia contra las mujeres en las prácticas estudiantiles, docentes y administrativas, tomando en cuenta los contextos de las diversas carreras científico-tecnológicas.

Eje 3: Fomento de la investigación y el empleo de las mujeres en Ciencia y Tecnología
3.1. Establecer mecanismos de intermediación de empleo que permitan identificar la demanda de personal en el campo de la ciencia y las tecnologías, para orientar la oferta educativa del país y promover el acceso de las mujeres a las ocupaciones con empleos de calidad.
3.2 Promover un sistema de reconocimientos a empresas e instituciones que promuevan la paridad en su estructura organizacional incluidos los puestos de toma de decisiones, en las áreas científico-tecnológicas.
3.3. Desarrollar campañas de comunicación sistemáticas sobre la igualdad entre hombres y mujeres en el cuido y en el trabajo doméstico, para que las mujeres avancen en la carrera laboral, en el ámbito de la ciencia y la tecnología.
3.4. Identificar las fuentes de financiamiento y de asesoría técnica disponibles para la creación y el funcionamiento de formas de autoempleo y/o emprendimientos propiedad de las mujeres que laboran en ciencia y tecnología.
Eje 4: Apropiación social de la ciencia con perspectiva de género
4.1. Establecer mecanismos de apoyo a las mujeres que lideran y trabajan con perspectiva de género en ciencia y tecnología así como para la difusión de su producción.
4.2. Promover acciones afirmativas para estimular la conformación de grupos de trabajo y de investigación con enfoque de género y liderados por mujeres, en los sectores público y privado relacionados con la Ciencia y la Tecnología.
4.3. Promover proyectos e investigaciones en ciencia y tecnología que tengan como objetivo mejorar las condiciones de las poblaciones mediante la resolución a problemas específicos de las comunidades con enfoque de género.
4.4. Incentivar la investigación aplicada para la creación de cyberespacios seguros que reduzcan la vulnerabilidad de las mujeres
4.5. Elaborar estrategias participativas para garantizar el acceso efectivo de las mujeres a las tecnologías, tomando en cuenta las necesidades desde sus diversidades.
4.6. Promover la articulación de esfuerzos entre los sectores público y privado para la difusión del conocimiento científico y tecnológico construido desde una perspectiva de género como aporte al mejoramiento de la calidad de vida de las mujeres en su diversidad y al ejercicio pleno de sus derechos.
Eje 5: Sostenibilidad y seguimiento
5.1. Crear una Comisión de Alto Nivel y un Comité Técnico Nacional que incluya a las instituciones del sector científico-tecnológico, sector público, educativo y privado que tienen alguna incidencia, interés y responsabilidad en la ejecución de la Política, como órganos de decisión, de gestión y de seguimiento
5.2. Elaborar el Plan Nacional de Acción para implementar la Política
5.3 Realizar un modelo de evaluación y seguimiento para la implementación de la política.

Fuente: Elaboración propia con datos del Micitt 2017.

A la fecha, la elaboración del plan de acción de esta política pública muestra un avance del 80%.

Por otro lado, la conducción de la política será realizada mediante un modelo de gestión que opera en una estructura de tres niveles. Dicha institucionalidad remite al conjunto de instancias que deberán velar por el desarrollo de la política, tanto a nivel operativo-técnico como en el ámbito de la toma de decisiones (Micitt, 2017). Bajo este supuesto, la política posee tres órganos centrales: el *Programa Ciencia y Género* del Micitt, la *Comisión de Alto Nivel*[3] y la *Comisión Técnica Interinstitucional*.

Mientras que el Programa Ciencia y Género deberá suministrar asistencia técnica para la implementación de la política, la Comisión de Alto Nivel tendrá la función de contribuir con el Micitt, emitiendo su criterio para promover la "igualdad entre hombres y mujeres en el sector de ciencia y tecnología" (Otey, 24 de octubre de 2017), así como de llevar a cabo los procesos de toma de decisiones con respecto a los compromisos, alianzas, responsabilidades y recursos que serán utilizados para la implementación de la política. Por su parte, la Comisión Técnica Interinstitucional constituye un órgano que será designado por la Comisión de Alto Nivel y coordinado por el Programa Ciencia y Género del Micitt para facilitar la "ejecución de la política y su plan de acción, de acuerdo con los compromisos asumidos por cada institución" (Otey, 24 de octubre de 2017) y llevar a cabo la evaluación y seguimiento de la política y su respectivo plan de acción.

A la fecha, la elaboración del plan de acción de esta política pública muestra un avance del 80%.

El mismo ha sido elaborado bajo los lineamientos establecidos en el Modelo de Gestión de Resultados para el Desarrollo del Mideplan y a partir de febrero de 2019. Este instrumento fue realizado mediante una:

> consulta pública en todas las regiones del país, con asesoría técnica de la OEI, Sulá Batsú y recursos propios del Micitt. Se usó una metodología participativa y se incluyeron otras actividades para fortalecer la participación de las mujeres en la producción de conocimiento, uso de las tecnologías, acceso a la información, creación de espacios ciberseguros y diálogo con la ciencia ancestral (P, Vega-Castillo, comunicación personal, 1 de febrero de 2019).

Con respecto a los lineamientos que conforman dicho plan debe señalarse que los mismos contemplan metas destinadas a:

> incidir en las barreras y obstáculos que tienen las niñas y las mujeres para acceder a la CTTI, a lo largo de la vida, esto es desde la eliminación de estereotipos que limitan la libertad de escoger carreras desde la primera infancia, hasta lograr la igualdad de oportunidades de las mujeres con respecto a los hombres para el disfrute de los productos de la CTTI. Esto es en la formación, el empleo y la posibilidad de crear una ciencia que integre y resuelva las necesidades de las mujeres en todas sus diversidades, dejando de lado los marcos teóricos androcéntricos, vallecentrista y occidental (P, Vega-Castillo, comunicación personal, 1 de febrero de 2019).
>
> Por otro lado, la elaboración de los mecanismos de monitoreo y evaluación aún se encuentra en proceso de diseño, razón por la cual aún no está lista la publicación de consulta. Para su creación se espera "contar con el apoyo de organismos internacionales y otras instituciones que conformen un modelo eficiente que permita conocer día a día el avance de las instituciones en los compromisos asumidos" (P, Vega-Castillo, comunicación personal, 1 de febrero de 2019).

3 Dicha comisión está integrada por "jerarcas del Poder Ejecutivo, sector privado, academia y sociedad civil que forman parte del sector de ciencia, tecnología y telecomunicaciones" (Otey, 24 de octubre de 2017). Asimismo, dicho órgano deberá procurar guardar cuotas de representación de mujeres científicas y tecnológicas dentro del sector privado.

1.1.5 Estrategia Nacional de Ciberseguridad

Los avances en el ámbito tecnológico han constituido una oportunidad para mejorar las condiciones de vida de los seres humanos a la vez que han contribuido a incrementar el uso de dispositivos móviles y el desarrollo de herramientas como el Cloud-computing y el Big Data. Con ello, no sólo ha crecido la dependencia de las sociedades hacia las "máquinas y las redes soportadas por computadores" (Lewis, 2016, p.6); sino que también se ha generado un constante interés por mejorar los esquemas de seguridad, particularmente en lo que respecta a la protección de datos personales y de instituciones de gobierno, la defensa ante las amenazas del ciber-crimen y el resguardo de las transacciones electrónicas (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, [UNCTAD], 2015).

En la era actual, un error en la programación de un protocolo de seguridad o la falta de atención hacia ciertas vulnerabilidades de los equipos de cómputo, pueden convertirse en un motivo suficiente para exponer los datos de carácter privado; mermando la credibilidad de las organizaciones que pueden ser afectadas por este tipo de ataques. A la fecha, empresas como "Adobe e Ebay han sido víctimas de este tipo de incidentes dejando expuestos casi 300 millones de registros de usuarios" (Souroulas, 23 de abril de 2015, párr.2).

Costa Rica no ha sido la excepción a este tipo de situaciones. Uno de los episodios más recordados es el acontecido el 14 de mayo de 2018 cuando las páginas de diversas instituciones públicas fueron hackeadas por la Pak Monster Cyber Thunders, que atacó a las páginas con extensión go.cr, e inclusive llegó a generar afectaciones en las municipalidades (Jiménez & Vargas, 14 de mayo de 2018). Según una entrevista realizada por el periódico *La Nación*, al ingeniero en Sistemas Álvaro Ucrós, este tipo de ataques suelen ser realizados con el objetivo de dañar "la reputación de los gobiernos locales y de las personas que manejan estos dominios, porque queda en evidencia lo mal asegurados que estaban y la falta de prevención ante un ataque como estos" (Jiménez & Vargas, 14 de mayo de 2018, párr.6).

Adobe y Ebay han dejado expuestos casi 300 millones de registros de usuarios.

Estas manifestaciones muestran que ante la naturaleza del cibercrimen y de las nuevas amenazas del ciberespacio, los enfoques de seguridad tradicional sustentados en el fortalecimiento de la seguridad de perímetro, y la construcción de defensas como los Firewall y los antivirus; son necesarios pero resultan insuficientes (Souroulas, 23 de abril de 2015) para atender a los nuevos retos que emanan de los procesos de transformación tecnológica. Con ello, nos encontramos ante un contexto en el que las conductas delictivas tradicionales se han transfigurado de modo tal que ahora, éstas traspasan fronteras, desafían los tiempos de respuesta de las instancias judiciales, desarrollan mecanismos que borran la evidencia en cuestión de segundos y vulneran la seguridad de usuarios(as), empresas, organizaciones y Estados.

Todo esto ha generado un amplio debate internacional en torno a la necesidad de reforzar la seguridad cibernética (Lewis, 2016). Esto ha contribuido a la generación de espacios de discusión a través de los cuales se han tratado de articular toda clase de esfuerzos y recursos a escala regional, con el fin de atender a las necesidades de los países en materia de ciberseguridad. Ente estas instancias podrían citarse el Grupo de Expertos Gubernamentales de las Naciones Unidas (GEG), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (Osce), el Foro Regional de la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (Asean) y la Organización de Estados Americanos (OEA).

De este entramado institucional, quizás la instancia más importante la constituya el GEG, ya que este ha contribuido a que se produzca un "cambio histórico que alteró el panorama político de la internet" (Lewis, 2016, p.4); favoreciendo el "reconocimiento de que la soberanía nacional, la Carta de la ONU y el derecho internacional se aplican al ciberespacio, revirtiendo, en pocas palabras, todo el edificio de un «bien común mundial»" (Lewis, 2016, p.4). Este posicionamiento fue apoyado por la Asamblea General de Naciones Unidas, provocando que el tema de la seguridad cibernética se posicionara en las

discusiones internacionales así como en el "marco actual de las obligaciones y el entendimiento entre los Estados" (Lewis, 2016, p.4).

Esto ha provocado que los países se centren en el desarrollo de normativa para garantizar la seguridad cibernética, creando capacidades y estimulando la confianza en el uso del ciberespacio. En ese sentido, la necesidad de generar normas e instrumentos que garanticen la seguridad en el ciberespacio, resulta más que imprescindible; pues genera las condiciones para que el ciberespacio sea más seguro y se propicie en este la "transparencia, el respeto a la privacidad, la protección de datos, la seguridad jurídica, la libertad de expresión, la libertad de consumo y de empresa" (UNCTAD, 2015, p.1).

Sobre esta base debe mencionarse que según un estudio sobre la ciberlegislación en 20 países de América Latina realizado por la División de Tecnología y Logística de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, en la región se cuenta con una diversidad de organizaciones, normativas y políticas públicas sobre ciberseguridad. Estos destacan no sólo por su diversidad sino también porque dicha legislación ha tendido a centrarse en la regulación de ámbitos como las "transacciones electrónicas/firmas electrónicas y de protección de datos personales" (UNCTAD, 2015, p.2). A su vez, es poco el avance registrado en áreas de "Delitos Informáticos y Seguridad de la Información y, en menor medida en relación con los Nombres de Dominio y la Protección al Consumidor" (UNCTAD, 2015, p.2); y aún es necesario reforzar la legislación penal vinculada a la recopilación y análisis de pruebas procedentes de medios electrónicos.

Los avances en materia normativa también han estimulado el desarrollo de iniciativas de carácter regional a través del cual no sólo se han fomentado las discusiones sobre cómo aplicar medidas de ciberseguridad, sino también de medidas complementarias que respondan a la transnacionalidad del fenómeno. Con base a esto, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha planteado que el trabajo en materia de ciberseguridad implica desarrollar cuatro procesos distintos:

a. Crear un entramado jurídico armonizado a través del cual se regulen los delitos cibernéticos, reforzando la legislación existente en cada Estado y ratificando *la Convención de Budapest sobre el delito cibernético*.

b. Generar un "entendimiento común sobre las infraestructuras críticas y sus vulnerabilidades… incluyendo una definición compartida de infraestructuras cruciales" (Lewis, 2016, p.4) entre Estados.

c. Desarrollar un abordaje regional en el que se potencie la confianza entre los Estados y se facilite el intercambio de políticas y legislación y se generen espacios para la discusión de aspectos vinculados a la "estabilidad, comercio y seguridad y el fortalecimiento de redes de cooperación de funcionarios responsables a disposición para consulta inmediata o asistencia en caso de una emergencia" (Lewis, 2016, p.4).

d. Formular estrategias nacionales de seguridad cibernética.

En relación con este último aspecto, Lewis (2016) se señala que el diseño de una estrategia de ciberseguridad es un aspecto de suma importancia pues el mismo "aporta cierto grado de organización y coherencia a los esfuerzos nacionales y ofrece transparencia y seguridad tanto para ciudadanos como para países vecinos" (p.6). Esta debe estar integrada por:

a. Una instancia que se encargue de su coordinación con las instituciones vinculadas a su implementación. Esta función puede ser asumido por una figura ministerial y/o asumida por la Presidencia o Primer Ministro.

b. Definir las responsabilidades entre las instancias implicadas, las cuales a su vez tienen la obligación de "desarrollar fuertes lazos con el sector privado para crear un enfoque de colaboración, en particular con la energía eléctrica, las telecomunicaciones y las finanzas" (Lewis, 2016, p.6).

c. Crear como parte de los gobiernos nacionales, organizaciones que se dediquen a la atención de la seguridad cibernética, incluyendo como mínimo un Equipo de Respuesta ante Emergencias Informáticas (CERT) nacional y un cuerpo policial que posea capacidades cibernéticas.

d. Desarrollar lazos de cooperación entre países vecinos, de modo que se incremente la seguridad del ciberespacio y se mejore el intercambio de buenas prácticas y de la "información sobre amenazas y vulnerabilidades" (Lewis, 2016, p.6).

Figura 1.3. Principios de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica.

Fuente: Elaboración propia en base a la Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica, 2017.

El Estado costarricense ha creado recientemente, la *Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica*. Este instrumento fue realizado por el Micitt con el apoyo técnico de la OEA y como tal, constituye una respuesta ante "el inminente crecimiento de las redes de banda ancha y el uso y aprovechamiento de las TIC" (Micitt, 2017b, p.19) ya que estas transformaciones aumentan la "exposición de datos sensibles y el riesgo de las redes ante posibles ataques cibernéticos" (Micitt, 2017b, p.19), generando importantes afectaciones tanto a personas, empresas e instituciones públicas. El diseño de esta política inició en marzo de 2015 y finalizó en 2017; incluyendo la realización de tres mesas de discusión –en 2015 y 2016-, cuatro talleres sectoriales de discusión –en diciembre de 2015- y dos consultas en línea –efectuadas en 2016- (Micitt, 2017b). A lo largo de estas actividades se incorporó una metodología participativa en la que se incluyeron a representantes de distintos sectores, con quienes se discutieron los enfoques utilizados por la OEA y el Micitt.

Con este ejercicio de retroalimentación, se construyeron las líneas de acción de la estrategia y se recogieron "las recomendaciones de los participantes y se elaboró un borrador final…que se mostró en la última mesa de discusión y se puso a disposición de todos los convocados a los distintos talleres…para su revisión y recepción de comentarios y sugerencias" (Micitt, 2017b, p.13). Después dicho documento fue sometido a revisión de la OEA, para su posterior discusión pública y aprobación.

La Estrategia Nacional de Ciberseguridad para Costa Rica se sustenta en cuatro principios rectores: a) las personas como prioridad, b) el respecto a los derechos humanos y la privacidad, c) la coordinación y la corresponsabilidad de las partes interesadas y d) la cooperación internacional. El primero de estos principios pretende promover "el uso de las TIC como un instrumento para el mejoramiento de la calidad de vida de manera segura, procurando generar conciencia por medio de la educación desde edades tempranas sobre los efectos del uso responsable" (Micitt, 2017b, p.35); enfatizando en la atención de los riesgos que afectan a personas en situación de vulnerabilidad.

En segundo lugar, el *principio de derechos humanos y privacidad* remite a la necesidad de "equilibrar la protección de todos los habitantes y el respeto de los derechos humanos básicos[4] y fundamentales, con la necesidad de implementar medidas para mantenerlos seguros en línea" (Micitt, 2017b, p.35). Por su parte, el *principio de coordinación y corresponsabilidad de las partes interesadas* alude al hecho de que la ciberseguridad debe ser considerada como una "responsabilidad compartida de todos los actores que participan en el ecosistema digital, lo cual incluye a los usuarios" (Micitt, 2017b, p.36); siendo esto una condición imprescindible para la implementación de la política. Finalmente, el *principio de cooperación internacional* de la política plantea que ante la "naturaleza transfronteriza de las tecnologías digitales" (Micitt, 2017b, p.36) la cooperación internacional resulta fundamental para atender adecuadamente a las potenciales amenazas, así como para desarrollar acciones que incrementen "la confianza y la seguridad global" (Micitt, 2017b, p.36).

4 Particularmente aquellos relacionado con la libertad de expresión y de opinión, así como la libertad de asociación.

Sobre la base de estos principios, la Estrategia Nacional de Ciberseguridad pretende establecer un marco de referencia que sirva para orientar "las acciones del país en materia de seguridad en el uso de las TIC, fomentando la coordinación y cooperación de las múltiples partes interesadas y promoviendo medidas de educación, prevención y mitigación frente a los riesgos en cuanto al uso de las TIC para lograr un entorno más seguro y confiable para todos los habitantes del país" (Micitt, 2017, p.38). En línea con esta meta la política plantea ocho objetivos específicos para el alcance de la estrategia:

1. Coordinar con todas las partes interesadas para establecer su papel y línea de acción tanto en el proceso de mitigación como gestión, recuperación y continuidad en caso de un incidente de seguridad cibernética.
2. Desarrollar y/o implementar campañas de concienciación y educación sobre seguridad cibernética que fomenten la responsabilidad de la protección digital como un deber de todos los usuarios de las tecnologías digitales.
3. Realizar campañas de capacitación exclusivas para el sector público que tengan como objetivo educar a los usuarios finales en conceptos y buenas prácticas sobre seguridad cibernética y preparar a usuarios expertos (desarrolladores, administradores, directivos) en técnicas de seguridad cibernética.
4. Realizar una revisión del marco jurídico existente y proponer los ajustes necesarios para llevar a cabo procedimientos legales y medidas institucionales que garanticen una adecuada investigación y el enjuiciamiento efectivo.
5. Promover mecanismos para la identificación y protección de las infraestructuras críticas, así como la creación de políticas públicas específicas, como paso crucial para prevenir y/o mitigar incidentes de seguridad cibernética dirigidos a dañar o descontinuar operaciones sensibles.
6. Promover la implementación de un modelo de gestión de riesgo que se adapte a las necesidades propias de cada institución u organización.
7. Participar de la cooperación internacional a través de la asistencia y colaboración mutua en materia penal, técnica, educativa y el desarrollo de medidas de seguridad para abordar asuntos relacionados en materia de ciberseguridad.
8. Diseñar y aplicar una metodología de implementación y seguimiento que permita evaluar el cumplimiento de las líneas de acción y proponer los ajustes según se requiera.

De los objetivos previamente señalados, derivan un conjunto de ejes y líneas para el desarrollo de la estrategia; las cuáles se detallan en el anexo A.5. En lo que respecta a la estructura de gestión y gobernabilidad de la política, debe mencionarse que según el documento de la estrategia, se dispone la obligación de crear una figura de Coordinación Nacional y un Comité Consultivo. La primera de estas instancias será asumida por el Micitt y se encargará de "supervisar la aplicación de la estrategia, incluyendo la coordinación con las diversas entidades involucradas en el cumplimiento de las líneas de acción establecidas" (Micitt, 2017, p.38). Por su parte, el Comité Consultivo es un órgano cuya integración estará conformada por 10 miembros -2 miembros del Micitt, 1 del Poder Judicial, 1 de Sutel, 2 de la sociedad civil, 2 del sector académico y 2 del sector privado-, los cuales trabajarán de forma conjunta con la Coordinación Nacional para definir las acciones necesarias para implementar la estrategia "mediante planes de acción para cada uno de los objetivos planteados en esta estrategia, previa definición de metas, plazos y responsables" (Micitt, 2017, p.38).

1.2 AVANCES EN EL PNDT 2015-2021

En línea con el seguimiento que este informe realiza anualmente con respecto a los avances en la implementación del Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT) 2015-2021, la presente sección pretende mostrar los progresos alcanzados en las metas contempladas en dicho instrumento, a partir del último informe de evaluación realizado por el Micitt. En ese sentido, es necesario aclarar que las evaluaciones que lleva a cabo la entidad rectora son efectuadas de manera bienal, razón por la cual la información reciente con la cual se cuenta es la que corresponde al último *Informe de Evaluación Bienal del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2015-2021*. Este informe de seguimiento, toma como referencia la información recopilada por el Micitt con corte al 31 de diciembre de 2017.

Es importante señalar que el monitoreo y evaluación del PNDT es realizado en base a los instrumentos que el Mideplan dispone para el seguimiento de las políticas públicas, las cuales corresponden a las fórmulas de *Metodología de Seguimiento, Evaluación* y las *Modificaciones de las Metas del PNDT 2015-2021*). Según estos, el progreso de las metas contempladas en el PNDT, se mide de acuerdo a rangos de avance (porcentajes) y a partir de esto, las metas pueden ser consideradas como: a) meta no cumplida (el resultado anual registrado es igual o menor a 49,9%) b) meta parcialmente cumplida (con resultado anual mayor a 50% y menor a 79,9%) y c) meta cumplida (resultado anual mayor o igual a 80%). La información utilizada como referencia para realizar la evaluación del PNDT se basa en los datos reportados por cada una de las instituciones encargadas del cumplimiento de las metas. Dicho proceso puede verse afectado tanto por entregas tardías de la información solicitada como por la remisión de datos incompletos, lo que puede provocar atrasos en el proceso de revisión y ajuste y por ende en las reformulaciones que se deban realizar del PNDT.

Ahora bien, según lo reportado por el Micitt (2018c) en la evaluación bienal de 2018, el ministerio registró que al 31 de diciembre de 2017 se logró un avance global del plan del 38% (15 metas cumplidas), un 8% de las metas parcialmente alcanzadas (3 metas), un 47% (de metas no cumplidas) y un 7% de las metas sin programación para el 2017 (3 metas). En términos comparativos, al analizar el progreso de las metas por pilar del PNDT, el informe indica que los mayores avances se han registrado en el eje de *Gobierno Electrónico y Transparente* (con un 56% de cumplimiento); mientras que los pilares de *Economía Digital* (31% de desarrollo) e *Inclusión Digital* (33% de avance) siguen mostrando un nivel de cumplimiento muy por debajo del esperado. Además, cerca del "47% de las metas contenidas en el plan presentan avances muy bajos e incluso nulos" (Micitt, 2018c, p.39) ya que algunas metas muestran atrasos críticos (30 metas) o están en riesgo de incumplimiento (5 metas).

1.2.1 Pilar de Inclusión Digital

El pilar de Inclusión Digital del PNDT contempla un total de 8 programas y 18 metas a través de las cuales se pretende desarrollar acciones que a la larga reduzcan de la brecha digital en términos del acceso, uso y apropiación de las tecnologías digitales; prestando especial atención a la población que se encuentra en condición de vulnerabilidad (Micitt, 2018c). Por tal razón y dado el impacto que este pilar puede generar, es uno de los más importantes del PNDT y es por ello, que en su fase de formulación se le incluyó la mayor cantidad de metas del plan. A pesar de esto, los ambiciosos objetivos planteados del pilar son los que muestran mayor atraso, ya que al 31 de diciembre de 2017, se reportaba que sólo el 33% de las metas del pilar presentaban un estado de cumplimiento a tiempo, mientras que el 67% restante se catalogaba como con incumplimientos.

Según lo registrado en la evaluación bienal del PNDT, los mayores retrasos se observan en las metas que forman parte de la "Estrategia Crdigital y que se financian con los recursos del Fonatel" (Micitt, 2018c, p.38). Esta apreciación además de reiterar lo que ya se ha venido señalando en ediciones previas este informe[5] no sólo pone en cuestión "la eficacia de Fonatel (y Sutel…) en su rol de gestor de dichos recursos, sino del PNDT como instrumento diseñado para atacar esas falencias" (Cruz, 2017, p.57). Esto se evidencia principalmente, en las solicitudes de modificación de metas que ha presentado la Sutel ante el Micitt para cambiar los plazos y/o cantidades establecidos en ellas. Si bien desde octubre de 2015, el Micitt ha recibido un total de cuatro solicitudes de modificación, una por parte del MEP, el Micitt y la Sutel, sólo las peticiones del MEP y el Micitt fueron aprobadas; mientras que de los cinco cambios solicitados por la Superintendencia (una meta por cada uno de los programas que debe ejecutar la institución a través de Fonatel), únicamente, se les consignó la posibilidad de modificar la meta 1 del *Programa 1 de Comunidades Conectadas*. Todo esto evidencia vacíos en términos de la planificación de las metas del PNDT, hecho que no sólo se demuestra por las solicitudes de modificación de estas instituciones, sino también por la incapacidad de poder cumplir con los plazos establecidos originalmente en el plan, lo que evidencia que cuando estos fueron definidos, no se contemplaron plazos que tomaran en cuenta factores externos, internos, interinstitucionales y riesgos que podían acontecer a lo largo de la implementación.

5 Ver Cruz, 2018; Cruz, 2017; Cruz, 2016.

Tabla 1.2 Metas del PNDT-Pilar de Inclusión Digital

Programa 1: Comunidades Conectadas	
Meta 1: 184 distritos con áreas geográficas sin conectividad o con conectividad parcial, o parcial ampliada con acceso a servicios de voz y datos, al 2018.	
Línea Base	0%
Avance	Al cierre del período 2017 el informe de evaluación bienal del Micitt (2018c), señala que para ese año no se reportaba avance ya que se mantenía el mismo número de distritos que fueron atendidos en 2016 (un total de 72). Asimismo, en términos de la programación global de la meta, se calculó un 39,1% de avance. Estos datos contrastan con los reportados por la Sutel en su informe 2016 (datos que fueron reseñados por este informe en 2018) en el cual se indicaba un 100% de avance, llegando a cubrir los 184 distritos; aunque cerca de 92 proyectos aún estaban en fase de concurso/formulación. Posteriormente, en el informe de gestión de la Sutel 2018, se indica que la cobertura efectiva únicamente se dada en 56 distritos. Adicionalmente, debe mencionarse que en diciembre de 2017, fueron adjudicados 52 proyectos más en las áreas Chorotega y Pacífico Central. Asimismo, en 2018 dio inicio la fase de formulación de un nuevo proyecto para la atención de la Región Central.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.
Meta 2: 100% de las Poblaciones ubicadas dentro de los territorios indígenas sin conectividad, con cobertura parcial o con cobertura parcial ampliada del país con acceso de servicios de voz e Internet, al 2021.	
Línea Base	0%
Avance	Según el Micitt (2018c) en base a los datos suministrados para 2017, el avance es del 0%. Esto se debe a que hasta el 11 de diciembre de 2017 fue aprobado el Proyecto de Territorios Indígenas, dando inicio a la fase de concurso –la cual se extendería hasta el 31 de mayo de 2018- Considerando esto y posterior al proceso de adjudicación y firma del contrato, el operador seleccionado tendría un plazo total de “18 meses para entregar las obras, en ese sentido el cumplimiento se registraría hasta el año 2020” (Micitt, 2018c, p.11). Por ello, apenas se ha avanzado en la adjudicación del proyecto y se prevé que la implementación inicie durante 2019.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.

Programa 2: Hogares conectados	
Meta 5: 140 496 hogares distribuidos en el territorio nacional con subsidio para el servicio de internet y un dispositivo para uso, al 2018.	
Línea Base	0%
Avance	Por su parte, según lo reportado por Sutel (2018) al cierre de junio de 2018, se contabilizaron 53 888 hogares beneficiados; mientras que en 2016 eran 56, 8323. Sin embargo, según lo establecido en el PNDT para el 2017, 93,365 hogares ya deberían estar conectados para esa fecha, sin embargo, según lo reportado a diciembre de 2017, se "contabilizaron 30,431 hogares con beneficio; es decir, la meta cerró con 32.5% de ejecución de su 100%" (Micitt, 2018c, p.12). Esto muestra que no sólo no se logró cumplir con la proyección que el Micitt tenía inicialmente de finalizar esta meta en el 2018, sino que también evidencia contradicciones en las cifras reportadas previamente con respecto al número de hogares que deberían estar conectados.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.
Programa 3: Centros Públicos Equipados	
Meta 9: 40,000 dispositivos de conectividad entregados a CPSP, al 2018.	
Línea Base	0%
Avance	Si bien al 2018 se tenía programado un avance de 32,000 Centros Públicos con el equipamiento respectivo, los resultados registrados a diciembre de 2017 indicaron un avance de 6,407 dispositivos, lo que significa un avance del 20% con respecto a lo programado (Micitt, 2018c). Con respecto a este atraso, en el oficio 00485-SUTEL-CS-2018, Sutel aducía problemas vinculados con el cierre del año del MEP de 2017, lo que afectó la entrega de los equipos y por tanto, se preveía finalizar con la entrega de 18,533 dispositivos en mayo de 2018.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida .

Programa 4: Espacios públicos conectados	
Meta 13: 240 puntos de acceso gratuito a Internet, para la población, en espacios públicos al 2017.	
Línea Base	0%
Avance	Si bien se tenía la meta de contar con 240 espacios públicos para el 2017, la Sutel reportó un avance igual a cero para el período de diciembre de 2017. Según el oficio 00485-SUTEL-CS-2018, la entidad reguladora indicó que se tenía en "concurso el primer proyecto de ese programa, para el establecimiento de 515 zonas de acceso gratuito a Internet" (Micitt, 2018c, p.16) e iniciando la presentación de ofertas en marzo de 2018. En julio de 2018 fueron adjudicadas, los respectivos proyectos a los operadores Telecable, el ICE y Coopeguanacaste.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.
Programa 5: Red de Banda Ancha Solidaria	
Meta 14: 100% de ejecución del Proyecto de Red Banda Ancha Solidaria, al 2021.	
Línea Base	0%
Avance	Se esperaba un 70% de avance para finales del 2017; sin embargo, el avance fue del 0% para dicho período (Micitt, 2018c). Se registran problemas para realizar las coordinaciones necesarias con el Mep. En consecuencia, se espera que hasta el 2020 de inicio la implementación del programa.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Técnico Evaluación Bienal del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, informe al 2018.

1.2.2 Pilar Gobierno Electrónico y Transparente

Por su parte, el pilar de Gobierno Electrónico y Transparente abarca un total de 8 programas y 9 metas a través de las cuales se pretende promover un avance hacia una "relación más cercana y abierta entre la administración pública y los habitantes, de manera que incremente la eficiencia estatal, facilite el acceso a servicios públicos innovadores,… la transparencia, toma de decisiones del Estado y la participación activa de la sociedad" (Micitt, 2018c, p.21). Este constituye el eje que registra mayor grado de avance, ya que se estima que el 56% de las metas que comprende han sido alcanzadas o muestran un cumplimiento adecuado mientras que el 22% restante como parcialmente cumplidas y otro 22% como no cumplidas.

El 56% de las metas de este pilar muestran un cumplimiento adecuado mientras que el 22% restante como parcialmente cumplidas.

Tabla 1.3 Metas del PNDT-Pilar de Gobierno Electrónico y Transparente

Programa : Expediente Digital único de Salud (EDUS)	
Meta 19: 100% de Ebais con todos los servicios del Expediente Digital Único en Salud (EDUS) implementadas, al 2018.	
Línea Base	Al 2014 el proceso cubre 1 550 000 personas, es decir, alrededor de un 33% de la población. 442 Ebais con el Sistema de Identificación, Agendas y Citas (SIAC). 308 Ebais con el Sistema de Ficha Familiar (SIFF). 298 Ebais con el Sistema Integrado de Expediente de Salud (SIES).
Avance	Al 7 de febrero del 2017, se completó el 100% de la meta.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta cumplida antes de la fecha prevista.
Programa 11: Informatización de Trámites	
Meta 21: 10% de los trámites del Gobierno Central con acceso móvil, al 2021.	
Línea Base	2% de los trámites con acceso mediante plataformas móviles.
Avance	Esta meta está a cargo de la Dirección de Gobernanza Digital del Micitt, la cual según un reporte con fecha del 12 de abril de 2018 señala que "el porcentaje de cumplimiento para el período corresponde a un 3% (lo cual equivale a un 67% de cumplimiento). Siendo que el indicador para el 2017 establece un 4,5% como objetivo acumulado" (Micitt, 2018c, p.23). Esto hace que se haya cumplido de manera parcial con la meta. Como principales limitaciones para cumplir con esta meta, se indica que para empezar es necesario establecer "una línea base clara de la oferta y demanda de los habitantes sobre los trámites del Poder Ejecutivo. Al finalizar el 2017, el Micitt no cuenta con el recurso humano ni el recurso económico para hacer un diagnóstico…ni tampoco se han realizado las labores para coordinar la ejecución de los proyectos que permitan cumplir con la meta planteada en el indicador" (Micitt, 2018c, pp.23-24).
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta parcialmente cumplida.

Programa 12: Proyecto confirmación de oferta de servicios tecnológicos compartidos en el Estado	
Meta 23: 100% de instituciones del Gobierno Central implementado al Sistema Integrado de Compras Públicas, al 2016.	
Línea Base	0%
Avance	Según un oficio remitido por el Ministerio de Hacienda el 8 de junio de 2017, se indica que la meta ha sido cumplida al 100% (Micitt, 2018c).
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta cumplida desde junio de 2017.
Programa 13: Promoción del Teletrabajo en el sector público	
Meta 24: 50% de los ministerios y órganos adscritos ejecutando un Plan de Teletrabajo al 2018.	
Línea Base	3% de Instituciones públicas implementan teletrabajo. 7% de instituciones públicas en proceso de implementación del teletrabajo.
Avance	Según un informe remitido por el MTSS el 12 de febrero de 2018, 27 instituciones públicas tenían planes de teletrabajo, y con ello se adujo un avance del 50% (Micitt, 2018c). Sin embargo, como dicha información no corresponde al indicador planteado en el PNDT y debido a que no se adjuntó "ninguno de los instrumentos oficiales que respaldan la veracidad de este avance" (Micitt, 2018c, p.26) no se cuenta con suficiente claridad sobre lo reportado, por lo que se considera como no cumplida. Cabe mencionar que el MTSS solicitó una modificación de esta meta.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.
Programa 14: Accesibilidad en las Tecnologías de la Información y la Comunicación	
Meta 25: 100% de la estrategia para la aplicación de criterios de accesibilidad y diseño universal en las tecnologías de la información y la comunicación implementadas en las instituciones del Gobierno Central al 2021.	
Línea Base	0%
Avance	Según lo que "reporta mediante el oficio N° DE-064-2018 del 19 de enero de 2018 que, al 31 de diciembre de 2017, se realizaron 12 de las 14 actividades programadas, alcanzando un 85,71% en el período evaluado" (Micitt, 2018c, p.26). Siendo que la "programación para el cierre del 2017 establecía un avance del 40% de las actividades definidas en la estrategia y que se alcanzó un avance del 85,71%" (Micitt, 2018c, p.26).
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta cumplida .

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Técnico Evaluación Bienal del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, informe al 2018.

1.2.3 Eje de Economía Digital

Seguidamente, el pilar de Economía Digital comprende a un total de 3 programas y 12 metas. En este pilar, se registra un 31% de las metas del PNDT como cumplidas, un 8% como parcialmente cumplidas, un 38% no cumplidas y un 23% se catalogan como metas que no poseen programación para el período de análisis (Micitt, 2018c). El principal cambio en este pilar, según lo reportado en el informe 2018, se refiere a la implementación del sistema de factura electrónica y la asignación de frecuencias a los servicios IMT; mientras que las metas de transporte público inteligente siguen mostrando importantes rezagos al igual que la liberación de las bandas de espectro radioeléctrico para la radiodifusión televisa –aspecto que depende de que se lleve a cabo el apagón analógico-.

31% de las metas del pilar de economía digital como cumplidas, un 8% como parcialmente cumplidas, un 38% no cumplidas.

Tabla 1.4. Metas del PNDT-Pilar de Economía Digital

Programa 17: Democratización del uso del Espectro Radioeléctrico para TV Digital	
Meta 28: 24 MHz de Radiodifusión televisiva reservado por el Estado con fines de atención a necesidades locales y nacionales, al 2018.	
Línea Base	0 MHz liberados después del apagón analógico.
Avance	Debido a que la fecha del apagón analógico fue traslada para 2017 y posteriormente para agosto de 2019, la meta carece de programación para el 2018 ya que su implementación daría inicio hasta la transición a la televisión digital terrestre (Micitt, 2018c).
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta sin programación.
Programa 20: Plan de utilización de las bandas IMT en Costa Rica	
Meta 32: 890 MHz del Espectro radioeléctrico asignados para servicios IMT, al 2021.	
Línea Base	Al 2013 el país contaba con una asignación de espectro para servicios IMT por el orden de los 250 MHz. Tres años después se esperaba que se hubiesen asignado un total de 330 MHz a este tipo de servicios.
Avance	Según lo que reporta el Departamento de Administración del Espectro Radioeléctrico del Micitt, en enero de 2017, un total de 400 MHz de espectro habían sido asignados para servicios IMT (Micitt, 2018c). A esto deben adicionarse los 70 MHz de "frecuencias en las bandas de 1.800, 1.900 y 2.100" (Cruz, 2018, p.58) que fueron subastados en julio de 2017, gracias a la cuales se liberaron 530 MHz para servicios IMT.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta cumplida[1].

Programa 24: Transporte público inteligente	
Meta 36: 70% de concesionarios de transporte público remunerado de personas (modalidad autobús) de rutas regulares nacionales implementan un servicio de transporte inteligente, al 2018.	
Línea Base	Ningún concesionario actualmente con transporte público inteligente aplicado. Actualmente hay 140 concesionarios, y 369 permisionarios que están concursando para ser concesionario. Se reportan algunos planes piloto ejecutados, por ejemplo, en la Periférica el pago electrónico, y se han desarrollado apps, no obstante, algunas de estas se han dejado de usar por la inseguridad jurídica que las rodea.
Avance	Al 2018 la meta no alcanzó el cumplimiento previsto en el PNDT; sin embargo, se registra la firma de un convenio entre las empresas autobuseras del país y el Banco Central de Costa Rica (BCCR) para que ésta última funja como el ente regulador del sistema central de recaudo que regirá el sistema de pago electrónico en las distintas rutas de autobús.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	Meta no cumplida.
Programa 28: Sistema de Factura Electrónica	
Meta 40: 100% del Sistema de Factura Electrónica implementado, al 2017.	
Línea Base	0%
Avance	"Según el reporte realizado con corte al 30 de abril de 2017, el Ministerio reportó un 100% de avance, razón por la cual en el mes de diciembre no se reiteró la consulta" (Micitt, 2018c, p.37). Sin embargo, según un informe de auditoría especial realizado por la Contraloría General de la República DFOE-SAF-IF-00011-2018, al 31 de mayo de 2018 sólo un 9,6% de los grandes contribuyentes nacionales y el 28% de los profesionales liberales estaba emitiendo comprobantes electrónicos, lo que muestra una cobertura mucho más baja de la esperado.
Clasificación atribuida a la meta según la evaluación bienal	A pesar de que la meta aparece como cumplida en el informe de la Evaluación Bienal, los resultados de la auditoría de la CGR muestran que el progreso de la meta puede ser relativizado.

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Técnico Evaluación Bienal del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones 2015-2021, informe al 2018.

1.3 GOBIERNO ABIERTO

En términos generales se puede afirmar que el país ha mostrado un progreso importante en materia de gobierno abierto, pues desde la incorporación de Costa Rica a la Alianza por el Gobierno Abierto (AGA) en 2012, el Estado costarricense ha suscrito una serie de compromisos a través de planes de acción que pretenden desarrollar acciones puntuales para mejorar el alcance y consolidación del Gobierno Abierto en Costa Rica. Dentro de estos esfuerzos, se pueden mencionar los tres planes de acción que se han adoptado en el país desde 2012. Mientras que el primero de estos tuvo una implementación que puede ser considerada como relativamente exitosa –dado que en su ejecución se omitieron procedimientos necesarios para su aplicación-, el segundo destaca por mostrar mejoras en el ámbito práctico, aunque fue elaborado mediante un proceso cerrado y poco participativo, por lo que no es de extrañar que incluya compromisos con un reducido impacto transformador a nivel social y/o institucional. De manera paralela, el avance más reciente quizás sea la formulación del III Plan de Acción para el de Acción de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) 2017-2019 y contempla un conjunto de nuevos compromisos que están vinculados a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

De manera paralela, en el área de datos abiertos, rendición de cuentas y transparencia, el país muestra avances significativos los cuales se evidencian en la evolución del Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP), ya que a pesar de que ciertos sectores siguen rezagados en este campo, la herramienta ha propiciado que las instituciones públicas consideren necesario mejorar en las puntuaciones que obtienen en dicho índice (Cruz, 2018). De la mano de lo anterior, se registran progresos en materia normativa con la emisión de dos decretos ejecutivos sobre la *Apertura de Datos Públicos* y de *Transparencia y Acceso a la Información Pública*. Este proceso también ha venido acompañado por la creación de institucionalidad que ha estado destinada a mejorar el proceso de apertura de datos, lo que se evidencia con el surgimiento de la Comisión Nacional de Datos Abiertos (CNGA); así como en la creación de marcos de política de datos abiertos en el Poder Judicial y el Poder Legislativo.

No obstante, al examinar las dimensiones del ITSP que abordan el área de datos abiertos se evidencia que las que poseen peores puntuaciones corresponden a las dimensiones que guardan relación con el tema, como los textos alternativos, los informes de aportes recibidos, la apertura legal, la licencia de datos y el seguimiento de los resultados de audiencias públicas. Asimismo, "la apertura de datos públicos no ha sido un elemento facilitador en el gobierno central…o mucho menos en las instituciones autónomas. Este sigue siendo un rubro en el que la administración debe encaminarse con mayor ahínco para poder beneficiar a la población usuaria" (Cruz, 2018, p.27). Lo anterior a pesar de que personal de los despachos ministeriales de diversas instituciones han sido debidamente capacitados en la materia.

En la presente sección se pretenden examinar los avances en el ámbito del gobierno y datos abiertos a la luz de los contenidos de la Carta de Datos Abiertos, un conjunto de mediciones internacionales para valorar el avance en el área de gobierno abierto y los datos abiertos, los avances en el cumplimiento de los compromisos contemplados en el III Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019, y la institucionalidad vinculada a la apertura de datos en Costa Rica.

1.3.1 Open Data Charter

La Carta Internacional de los Datos Abiertos nació con el propósito de impulsar una apertura de datos que se apoye en la demanda de los usuarios, a la vez pretende establecer las bases para "integrar la cultura y la práctica de la apertura en los gobiernos de manera que estas no sean afectados a los cambios de gobierno" (Open Data Chater, s.f.). Este documento fue creado en 2015 por un conjunto de países, organizaciones de sociedad civil y expertos temáticos durante la Cumbre de la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP) realizada en México, con el objetivo de establecer una serie de parámetros para la publicación de datos abiertos y "fomentar una mayor coherencia, adoptar e implementar los principios de datos abiertos; y establecer estándares y buenas prácticas en distintas instituciones, gobiernos nacionales y locales alrededor del mundo" (Zamora, 2016, p.2).

En base a este mandato, la Carta Internacional de los Datos Abiertos estableció seis principios bajo los cuales se presupone que debe regirse la apertura de datos, los cuales son: (Open Data Chater, s.f.):

1. Apertura por defecto: este principio implica un cambio en el modo como operan los gobiernos y en la interacción de estos con la ciudadanía, evitando que la información tenga que ser solicitada al personal de las instituciones públicas y estableciendo la obligación de que los gobiernos justifiquen cuando ciertos datos no puedan ser aperturados. Asimismo, este principio procura alcanzar un balance entre la apertura de datos y el derecho a la privacidad de los usuarios.
2. Datos oportunos y exhaustivos: significa que para que los datos abiertos sean útiles y valiosos, estos deben ser suministrados en su formato original, sin contener modificaciones; así como ser publicados en el período que corresponde.
3. Datos accesibles y utilizables: está relacionado con el cumplimiento de estándares que aseguren que los datos sean fáciles de encontrar, legibles por máquina y se pongan a disposición en formatos con licencia gratuita y/o a los que sea posible acceder de manera gratuita.
4. Datos comparables e interoperables: conlleva el que los datos publicados puedan ser comparados entre sí.
5. Datos para mejorar la gobernanza y la participación ciudadana: remite a la condición bajo la cual los datos abiertos sirven como un medio para comprobar las actuaciones del personal de gobierno y otras autoridades relevantes. Por ello, deben ser capaces de brindar rendición de cuentas y fomentar la transparencia.
6. Datos para fomentar al desarrollo incluyente y la innovación: implica que la apertura de datos no sólo sea vista como un aspectos necesario para mejorar el desempeño de las instituciones públicas, sino también como un elemento que puede estimular el desarrollo económico y la inclusión social a través de la recopilación y publicación de datos referentes a diferentes sectores de la sociedad.

No todos los países del área han alcanzado el mismo nivel de desarrollo en este ámbito.

Si bien acogerse a la Carta de Datos Abiertos no genera compromisos vinculantes, esto no significa que los gobiernos adscritos a ella, no deban establecer una hoja de ruta mediante la cual deberán llevar a cabo esfuerzos para potenciar la apertura de datos en sus respectivos países, lo que implica desarrollar planes de implementación. Asimismo, esta carta tiene la particularidad de que a través de la misma se dota a los gobiernos con pautas de referencias sobre las mejores prácticas en materia de datos abiertos, y de ese modo, se promueve cierta estandarización y coherencia entre los países, así como asistencia técnica en el desarrollo de proyectos para la apertura de datos.

América Latina y el Caribe (LAC) es la región que registra el mayor número de adscripciones a la Carta Internacional de Datos Abiertos, "tanto a nivel nacional como subnacional" (Muente-Kunigami & Serale, 2018 p.48). Esto aunado a esfuerzos como la creación de la Conferencia Regional de de Datos Abiertos para América Latina y el Caribe (Con Datos) –como instancia que opera en la zona desde 2013- muestran la importancia que ha adquirido el tema de la apertura de datos en la región.

A pesar de esto, los resultados mostrados por los países latinoamericanos y caribeños en mediciones como el Barómetro de Datos Abiertos (BDA) o el Índice Global de Datos Abiertos (GODI), muestran que no todos los países del área han alcanzado el mismo nivel de desarrollo en este ámbito, pues si bien la zona cuenta con Estados que "lideran la agenda de datos abiertos a nivel mundial como **México, Brasil y Colombia** otros aún tienen mucho que hacer" (Muente-Kunigami & Serale, 2018, p.48). Esto se debe a las diferencias que éstos poseen en términos de "intereses, capacidades y recursos" (Scrollini, 4 de octubre de 2015, párr.2) para definir y ejecutar su respectiva agenda de datos abiertos.

1.3.2 Mediciones de gobierno

De forma complementaria a lo anterior, se propone examinar instrumentos internacionales que permitan discutir los avances en materia de gobierno abierto y datos abiertos en el país. Para ello, se estima conveniente que se exploren instrumentos como el *WJP Rule of Law Index* –el cual incluye una dimensión de gobierno abierto; además de indicadores sobre restricciones a las facultades de gobierno, la ausencia de corrupción, derechos fundamentales, orden y seguridad, cumplimiento de normativa y justicia civil y penal-. Por su parte, en el ámbito de los datos abiertos, se utilizará como parámetro el GODI, y el Barómetro de Datos Abiertos en su edición líderes 2018. Es importante mencionar que se exime de este análisis al Índice de Transparencia en el Sector Público (ITSP) en su edición del 2018, por cuanto el mismo será abordado en el capítulo 3 sobre *Acceso y Uso de las TIC en el Estado*.

GOBIERNO ABIERTO

Índice del Estado de Derecho

Para comprender el alcance conceptual de esta herramienta resulta necesario que se aluda brevemente al concepto de Estado de Derecho. Este término surgió en "contextos sociales que cumplieron con los requisitos enunciados por los diseños jurídicos que correspondían a los modelos políticos, sociales y económicos liberales" (Villafuerte, 2007, p.197). Así es como el Estado de Derecho puede ser considerado como aquel en el que es posible identificar seis principios generales básicos que permiten su funcionamiento:

1. El principio de la reserva legal, en donde se aduce que toda intervención en la libertad y propiedad de los individuos puede realizarse en virtud de una ley general, o para evitar un riesgo al resto de la sociedad.
2. La no retroactividad de la ley, asegurándose que la ley cobre efecto sólo al momento de su promulgación y no hacia el pasado.
3. La autonomía de los jueces en sus decisiones y acciones.
4. La jerarquización de las normas, es decir, la determinación de que las normas han sido creadas por otras normas, y así sucesivamente.
5. Una acción legal y legítima de los órganos de la administración pública, a partir de la utilización de la ley como su fundamento.
6. La garantía de la conservación y la defensa de la Constitución por los órganos del poder civil en una sociedad (Villafuerte, 2007, p.200).

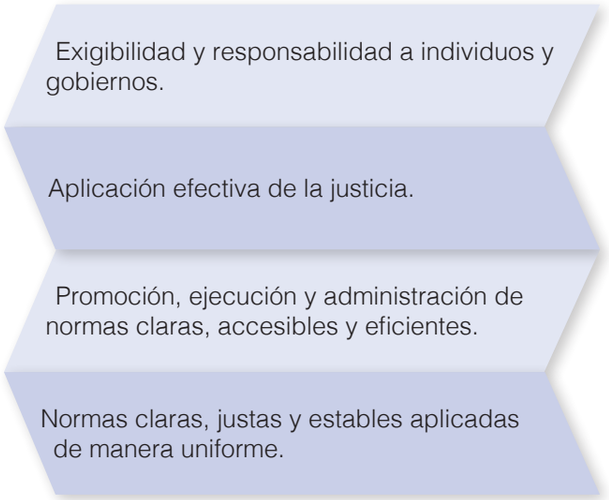

Figura 1.4. Condiciones del Estado de Derecho según el índice de Estado de Derecho.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Mundial de Justicia 2018.

A pesar de que la definición previa ofrece un claro precedente para identificar lo que constituye y lo que no un Estado de Derecho; dicha noción no da cuenta de la dificultad que resulta medir en la práctica dicho concepto y asimismo, tampoco muestra que el Estado de Derecho trasciende la esfera de lo jurídico-formal. Bajo esta idea se diseñó el Índice de Estado de Derecho 2017-2018 y sobre la base de una concepción que establece una serie de principios universales a partir del análisis de diversos estándares internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con los principios de: a) limitación al ejercicio del poder por parte del Estado, los funcionarios públicos, los individuos y las entidades privadas y b) el cumplimiento

por parte del Estado de sus "derechos básicos hacia su población, de modo que el interés público sea atendido, las personas estén protegidas de la violencia y todos los miembros de la sociedad tengan acceso a mecanismos de resolución de conflictos y reclamos" (WJP, 2018, p.10). Gracias a este enfoque, el Índice de Estado de Derecho ofrece un equilibrio entre la concepción minimalista del Estado de Derecho que se centra únicamente en sus componentes formales y otras concepciones en las que el término se asocia con el "autogobierno y diversos derechos y libertades fundamentales" (WJP, 2018, p.10).

El WJP considera que los Estados de Derecho deben presentar cuatro condiciones esenciales, para poder ser considerados como tales:

a. Deben ser capaces de exigirle a los gobiernos, individuos y actores responsabilidad por sus actos.

b. Contener en su seno normas claras, justas, estables, las cuales puedan ser aplicadas "de manera uniforme y proteger los derechos fundamentales incluida la seguridad de las personas y los bienes y ciertos derechos fundamentales" (WJP, 2018, p.10).

c. La administración, promoción y ejecución de las normas debe ser realizada mediante procesos justos, accesibles y eficientes.

d. La aplicación de la justicia debe ser realizada de manera efectiva y a "tiempo por representantes competentes, éticos, independientes y neutrales que son accesibles, tienen recursos adecuados y reflejan la composición de las comunidades a las que sirven" (WJP, 2018, p.10).

Lo anterior muestra que la adherencia al Estado de Derecho resulta más que necesaria para asegurar que las normas establecidas en una sociedad resguarden efectivamente la seguridad de la misma, garanticen la resolución de disputas entre los individuos de la sociedad y faciliten condiciones de estabilidad para el funcionamiento de la economía y la aplicación de justicia por igual para los "gobiernos, empresas, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades" (WJP, 2018, p.10); siendo posible exigirles cuenta de sus actos. Es por ello que el índice mide el apego a la ley al examinar las actuaciones prácticas de los Estados y los resultados de las políticas que implementan en contraste con lo establecido en su normativa interna "o en los medios institucionales mediante los cuales una sociedad trata de lograr los resultados de las políticas" (WJP, 2018, p.9) que ejecuta.

El Índice de Estado de Derecho es una medición anual realizada por el Proyecto de Justicia Mundial, en el que se "mide el Estado de Derecho según las experiencias y percepciones del público en general y los expertos nacionales en todo el mundo" (Proyecto de Justicia Mundial, [WJP], 2018, p.5). Este está compuesto por ocho factores y 44 subfactores mediante los cuales se califican a los países en las restricciones a los poderes del gobierno, la ausencia de corrupción, el gobierno abierto, los derechos fundamentales, el orden y la seguridad, el marco regulatorio y su aplicación y la justicia civil y penal.

El índice se diferencia de otros porque fue diseñado bajo un enfoque multidimensional mediante el cual se pretende abarcar diversas dimensiones del Estado de Derecho y se las analiza de manera integral e interrelacionada, de modo que pueda "ser aplicado en países con sistemas sociales, culturales, económicos y políticos muy diferentes" (WJP, 2018, p.9). Los datos utilizados para su construcción provienen de una encuesta representativa realizada a la población general de cada país, con una muestra "representativa de 1000 encuestados en las tres ciudades más grandes de cada país" (WJP, 2018, p.5) y una consulta realizada con expertos nacionales de los Estados examinados. En total el índice evalúa 113 países.

Si bien el índice propone distintos ámbitos en los que puede ser examinado el Estado de Derecho, en el presente apartado se puntualizará únicamente el factor de Gobierno Abierto, el cual mide la apertura del gobierno, entendida esta como "la medida en que un gobierno, comparte información, capacita a las personas con herramientas para responsabilizar al gobierno y fomenta la participación ciudadana en las políticas públicas" (WJP, 2018, p.38). Con ello, se pretende determinar si la legislación y la información sobre los derechos de la ciudadanía es publicada y la calidad de información que publican los gobiernos. Tomando en consideración esto, el factor de Gobierno Abierto analiza las leyes y datos publicados por el gobierno, el derecho a la información, la participación cívica y los mecanismos para interponer quejas.

Figura 1.5. Componentes de la sub-dimensión de gobierno abierto del Índice de Estado de Derecho 2017-2018.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Mundial de Justicia 2018.

Ahora bien, al examinar los resultados del Índice de Estado de Derecho en el factor de gobierno abierto los resultados muestran que las primeras diez posiciones en esta dimensión están ocupadas mayoritariamente por un grupo de países europeos, conformado por Noruega, Finlandia, Dinamarca, Suiza, Países Bajos, Canadá, Nueva Zelanda, Reino Unido, Francia y Australia (este último, único país que no pertenece a esta región). En este factor, Costa Rica se ubica en la posición 17 y junto con Chile y Uruguay constituyen los únicos países que se encuentran las primeras posiciones de este factor.

Costa Rica se ubica en la posición 17 y junto con Chile y Uruguay constituyen los únicos países que se encuentran en las posiciones de este factor.

Tabla 1.5. Primeras posiciones en el factor de Gobierno Abierto del Índice de Estado de Derecho 2017-2018

PAÍS	PUNTAJE	POSICIÓN	PAÍS	PUNTAJE	POSICIÓN
Noruega	0.88	1	Alemania	0.79	11
Finlandia	0.86	2	Estonia	0.79	12
Dinamarca	0.86	3	Estados Unidos	0.77	13
Suecia	0.85	4	Bélgica	0.75	14
Países Bajos	0.84	5	Hong Kong	0.75	15
Canadá	0.82	6	Austria	0.72	16
Nueva Zelanda	0.81	7	Costa Rica	0.72	17
Reino Unido	0.81	8	Chile	0.71	18
Australia	0.80	9	Uruguay	0.71	19
Francia	0.80	10	Japón	0.70	20

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Mundial de Justicia 2018.

Por su parte, a nivel global Costa Rica ocupa la posición 17 en el factor de gobierno abierto; sin embargo, ostenta el primer lugar a nivel latinoamericano y caribeño, lo que significa que el país puede ser considerado como líder regional en esta materia.

Sin embargo, al examinar detalladamente cada una de las dimensiones se observa el acceso a las dimensiones de gobierno abierto que cuentan con mejores calificaciones y avances son en las áreas de derecho a la información, participación ciudadana y mecanismos de denuncia, en donde las puntuaciones alcanzadas son más cercanas a 1 y sobrepasan el umbral de los 0,70. En contraste, el área que muestra más debilidades es el relacionado con la legislación y datos que han sido publicados por el gobierno.

Esto significa que en términos generales, el país aún cuenta con importantes debilidades con respecto al tipo de información que es publicada por las páginas oficiales del gobierno y la información judicial que se encuentra disponible.

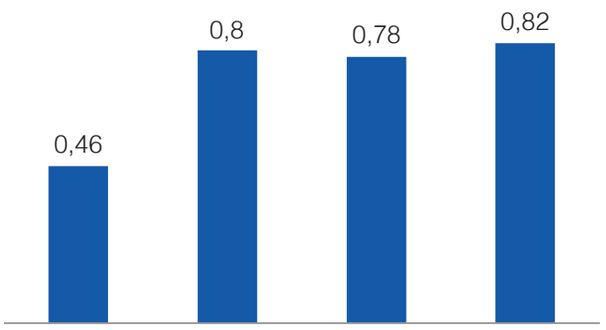

Figura 1.6. Sub-dimensiones del factor de Gobierno Abierto del Índice de Estado de Derecho 2017-2018.

Fuente: Elaboración propia con datos del Proyecto Mundial de Justicia 2018.

DATOS ABIERTOS

Open Data Barometer 2018

El Barómetro de Datos Abiertos (*Open Data Barometer*) parte de la consideración de que el desarrollo de las iniciativas efectivas de datos abiertos requieren de la participación conjunta del gobierno, la sociedad civil y el sector privado; ya que su involucramiento no genera un impacto significativo en distintos ámbitos, sino que también es capaz de producir decisiones que inciden en la aplicación de las políticas públicas en materia de datos abiertos, así como en el efecto final que estas pretender tener. En ese sentido, el instrumento no mide la "preparación para comenzar una iniciativa de datos abiertos, sino más bien la disposición que tenga un país para asegurar los resultados positivos de dicha iniciativa" (World Wide Foundation, 2017, p.2). Por tal razón, el barómetro incluye "medidas relacionadas con la existencia de datos abiertos y una gama de intervenciones que apoyan el compromiso con la reutilización de datos abiertos" (World Wide Foundation, 2017, p.3).

El Barómetro de Datos Abiertos está conformado por una estructura tripartita que se alimenta de tres subíndices distintos, a través de los cuales se pretende medir la preparación, la implementación y el impacto de las iniciativas de datos abiertos de los Estados. Para realizar el análisis respectivo se ha decidido tomar como base el *Barómetro de los Datos Abiertos-Edición de los Líderes*. Este instrumento evalúa al grupo de gobiernos que han asumido una posición de liderazgo en la adopción de "compromisos concretos para promover los datos abiertos" (World Wide Foundation, 2018, p.5); del cual además forma parte Costa Rica. Este grupo de países está conformado por 30 gobiernos que se han acogido a la *Carta de los Datos Abiertos*, -documento en el que se recogen un "conjunto de buenas prácticas acordadas a nivel mundial para publicar, utilizar y maximizar el potencial de los datos" (World Wide Foundation, 2018, p.5)- y aquellos que se han adherido a los *Principios de los Datos Abiertos para la lucha contra la Corrupción del G20*. Asimismo, en términos generales se considera que "las puntuaciones de los países evaluados en esta edición son, en promedio, dos o incluso tres veces más altos que las puntuaciones de los 115 gobiernos evaluados en el Barómetro de los Datos Abiertos-Cuarta Edición" (World Wide Foundation, 2018, p.7) y se diferencia de mediciones anteriores por el uso de "valores absolutos en lugar de valores relativos para las puntuaciones" (World Wide Foundation, 2018, p.7).

Cabe mencionar que el Barómetro fue construido en base a tres fuentes de información distintas. En primer lugar, se incluyó una autoevaluación realizada a los gobiernos que fueron analizados para el informe –entre septiembre y noviembre de 2017-. En segunda instancia, se utilizó una consulta a expertos en el tema de datos abiertos -realizada de diciembre de 2017 a marzo de 2018-, en la que se les consultó por la "situación de datos abiertos en un país específico" (World Wide Foundation, 2017, p.2). Para ello, se diseñaron un conjunto de preguntas con escala 0 a 10 y a las cuales, los investigadores consultados debieron proporcionar justificaciones detalladas para cada puntaje asignado. Finalmente, la tercera fuente de información usada en la construcción del Barómetro corresponde a una serie de evaluaciones en las que se consultó la "disponibilidad de 15 tipos de datos dentro de cada país y se respondió una lista de verificación de 10 puntos con respecto a las cualidades de los datos proporcionados" (World Wide Foundation, 2017, p.2). Dichas evaluaciones fueron "revisadas por pares y sujetas a una revisión detallada por parte del equipo de garantía de calidad" (World Wide Foundation, 2017, p.2).

Los datos anteriores fueron complementados con cinco indicadores secundarios que fueron elegidos por su "capacidad para medir aspectos importantes que no fueron cubiertos en la encuesta realizada" (World Wide Foundation, 2017, p.2). Cuatro de estos subindicadores se basan en "encuestas de expertos independientes de organizaciones como el Foro Económico Mundial, el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (Desa) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Freedom House; mientras que uno de estos se basa en datos "recopilados por la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) sobre la penetración de Internet" (World Wide Foundation, 2017, p.2).

El informe hace la salvedad de que el liderazgo en el ámbito de los datos abiertos va más allá de un rendimiento superior al de la media mundial y que se vincula con la creación de una visión de gobierno en la que los datos abiertos dejen de ser vistos "como un proyecto secundario y los conviertan en una parte integral de la gobernanza" (World Wide Foundation, 2018, p.7). Esto implica un cambio en el modo como se aborda la gobernanza de los datos y se preste atención a las dimensiones de la apertura por defecto, las infraestructuras de datos y la publicación con propósito; las cuales pretenden generar un impacto real en la ciudadanía. Sobre esta base,

el objetivo de esta medición ha sido examinar el liderazgo de estos gobiernos en relación al logro que han obtenido estos tres aspectos, y los cuales a su vez, han sido añadidos a la Carta de los Datos Abiertos como parte de su proceso de actualización y sirven como elementos centrales para el diseño de esta medición.

Apertura por defecto

- Refiere al conjunto de cambios estructurales necesarios en el gobierno para conseguir la apertura de los datos del gobierno desde el mismo momento en el que se crean, en lugar de almacenarlos primero en un formato cerrado para después abrirlo más tarde" (World Wide Foundation, 2018, p.14).

Infraestructura de datos

- Remite a la inversión en infraestructura técnica (hardware y software) y recurso humano que permita la publicación datos abiertos bajo estándares de "puntualidad, exhaustividad, accesibilidad, usabilidad, comparabilidad e interoperabilidad" (World Wide Foundation, 2018, p.15) y brindando una adecuada gestión de datos.

Publicación con propósito

- Remite a la inversión en infraestructura técnica (hardware y software) y recurso humano que permita la publicación datos abiertos bajo estándares de "puntualidad, exhaustividad, accesibilidad, usabilidad, comparabilidad e interoperabilidad" (World Wide Foundation, 2018, p.15) y brindando una adecuada gestión de datos.

Figura 1.7. Macro-dimensiones del Barómetro de Datos Abiertos 2018.

Fuente: Elaboración propia con datos de Open Data Barometer-Leaders Edition 2018.

Sobre la base de los componentes anteriores, el Barómetro de Datos Abierto 2018 fue construido en tres subíndices: preparación, implementación e impacto. El primero de estos, está conformado por cuatro variables que se operacionalizan a través de 14 preguntas mediante las cuales se pretende examinar las políticas gubernamentales, la acción gubernamental, a los empresarios y negocios y a la ciudadanía y a la sociedad civil. Su propósito es medir la preparación de los estados, la ciudadanía y el empresariado para promover y garantizar los beneficios de los datos abiertos.

Preparación
(Datos primarios & secundario)

- Políticas gubernamentales
- Acción del gobierno
- Empresarios & Negocios
- Ciudadanos & sociedad civil

Implementación
(Evaluaciones de conjuntos de datos)

- Rendición de cuentas
- Innovación
- Política social

Impacto
(Información primaria)

- Político
- Económico
- Social

Figura 1.8. Subíndices del Barómetro de Datos Abiertos.

Fuente: Elaboración propia con datos de Open Data Barometer-Leaders Edition 2018.

Por su parte, el subíndice de implementación evalúa la medida en que cada país publica datos que son accesibles, oportunos y abiertos. Para ello, se construyó una lista de 10 preguntas de verificación a través de las cuales se evalúo a los países en 15 categorías de datos distintos. Posteriormente, las respuestas fueron ponderadas por la cantidad de respuestas afirmativas y dicha información fue complementada con información sobre la administración de datos a nivel federal/regional. Según esto, se agruparon los "conjuntos de datos en tres grupos, basados en un análisis cualitativo de las formas comunes en que se utilizan estas categorías de datos" (World Wide Foundation, 2018, p.10) y con eso se construyeron los tres componentes del índice de implementación: innovación, política social y rendición de cuentas.

Por último el subíndice de impacto examina si los datos abiertos publicados por un gobierno generaron un efecto positivo en distintas áreas del país y en base a ello, busca evidencia que respalde dichos impactos. El subíndice desarrolla un enfoque para "capturar las historias de impacto con el fin de comparar la fuerza relativa del impacto que estos indicaron en diferentes categorías de impacto y en diferentes países" (World Wide Foundation, 2018, p.11). Para ello, se utilizaron como indicadores proxy las "publicaciones en línea, los medios de comunicación convencionales y las publicaciones académicas sobre los impactos de datos abiertos" (World Wide Foundation, 2018, p.11) para identificar la existencia de impactos en el ámbito social, económico y político. Dicho impacto fue calificado en una escala de 0 a 10.

Los gobiernos evaluados en el barómetro fueron divididos en tres grupos tomando como referente a su desempeño en el instrumento, según estos, fueron clasificados como campeones, aspirantes y rezagados. El primero de estos grupos refiere a los "gobiernos con las puntuaciones totales más altas –todos ellos por encima de 65- y que muestran además un equilibrio entre las puntuaciones de los subíndices de preparación, implementación e impacto de los datos abiertos" (World Wide Foundation, 2018, p.8). Canadá y el Reino Unido encabezan el grupo de los campeones, aunque este último junto con los Estados Unidos ha visto una reducción progresiva de sus puntuaciones desde la primera edición del Barómetro de Datos Abiertos. Otros de los gobiernos que forman parte del grupo lo constituyen Australia, Francia, Corea del Sur, Japón y Nueva Zelanda.

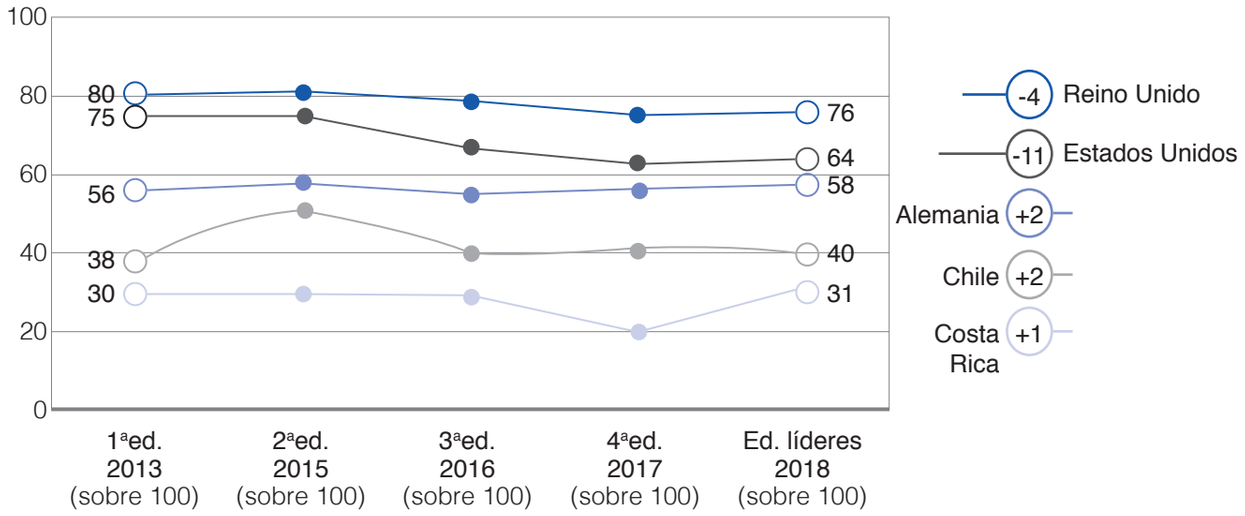

Figura 1.9. Gobiernos que no han avanzado después de 5 ediciones del Barómetro de Datos Abiertos.

Fuente: Tomado de El Barómetro de los datos Abiertos Edición de los Líderes, 2018.

Por su parte, la categoría de los aspirantes agrupa a los gobiernos que no superaban los 65 puntos y además se carecían de pruebas sólidas de su impacto. Algunos de los países que se ubican en esta categoría han experimentado un notable progreso desde la realización del primer Barómetro, entre estos se encuentran Colombia, Uruguay y Ucrania, Brasil, India y Argentina. Asimismo, se observa un retroceso en el caso de Estados Unidos, pues este pasó de formar parte del grupo de campeones al de aspirantes. Por su parte, el grupo de los rezagados remite a los gobiernos que parecen haberse estancado, no han realizado ningún avance en cinco años y poseen al menos alguna debilidad grave en al menos "uno de los componentes de preparación, implementación o impacto"(World Wide Foundation, 2018, p.9). En este último grupo de ubican países como Costa Rica, Chile, Alemania, Reino Unido, Arabia Saudita y Sierra Leona (ver figura 4). Lo anterior resulta preocupante, si se considera que varios de estos gobiernos no sólo se han comprometido explícitamente con la apertura de datos, sino también porque en estos "los principios de la Carta de Datos Abiertos llevan activos más de tres años" (World Wide Foundation, 2018, p.12).

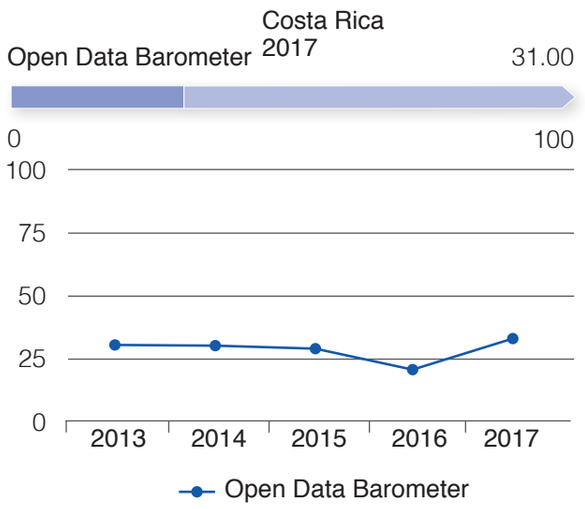

Figura 1.11. Variaciones en las puntuaciones de Costa Rica en los subíndices del Barómetro de Datos Abiertos (2013-2018)

Fuente: Elaboración propia con datos del Barómetro de Datos Abierto ediciones 2013 al 2018.

Particularmente, en el caso de Costa Rica se observa que desde la primera publicación del Barómetro de Datos Abiertos el país ha mantenido una puntuación total de 30 puntos o cercana a esta en los años posteriores y a excepción del descenso registrado en 2015 y 2016 cuando pasó de 29 a 20 puntos. Después de esto, el país volvió a mostrar una recuperación a partir de 2017, aunque sin mostrar avances significativos con respecto a las tendencias mostradas anteriormente.

Paralelamente, al analizar los resultados del barómetro según las puntuaciones alcanzadas en cada subíndice, se evidencia que en términos generales, las áreas de preparación e implementación son aquellas en las que se han registrado mayores progresos, en contraposición al subíndice de impacto, que muestra un notable rezago (ver figura 1.11). No sólo es notoria la diferencia en las puntuaciones de este subíndice con respecto a las de los otros, sino que también a lo largo del período de análisis, no se ha logrado superar como puntuación máxima de subíndice los 6 puntos.

Lo anterior sugiere que los mayores progresos que ha tenido Costa Rica han acontecido en la generación instrumentos de política pública en materia de datos abiertos, la dotación de recursos para el desarrollo de estas iniciativas, la puesta en práctica de servicios en línea del gobierno, la disposición de datos útiles para la planificación y mejoras en el ámbito de la rendición de cuentas y la transparencia, entre otros aspectos. Sin embargo, las bajas puntuaciones en el subíndice de impacto indican que los esfuerzos realizados hasta el momento, no resultan suficientes para generar efectos positivos a nivel económico, político y social.

Esto quiere decir que a pesar de los avances realizados en el país durante los últimos años, aún se debe mejorar la utilidad de los datos dispuestos en las plataformas gubernamentales del país, de modo que estas muestren una integración con las necesidades de la población, de modo que la beneficien en términos económicos, sociales y políticos, a la vez que potencie su participación en los procesos de toma de decisiones y fortalezca la rendición y transparencia del gobierno e incentive mejoras en la efectividad de su quehacer.

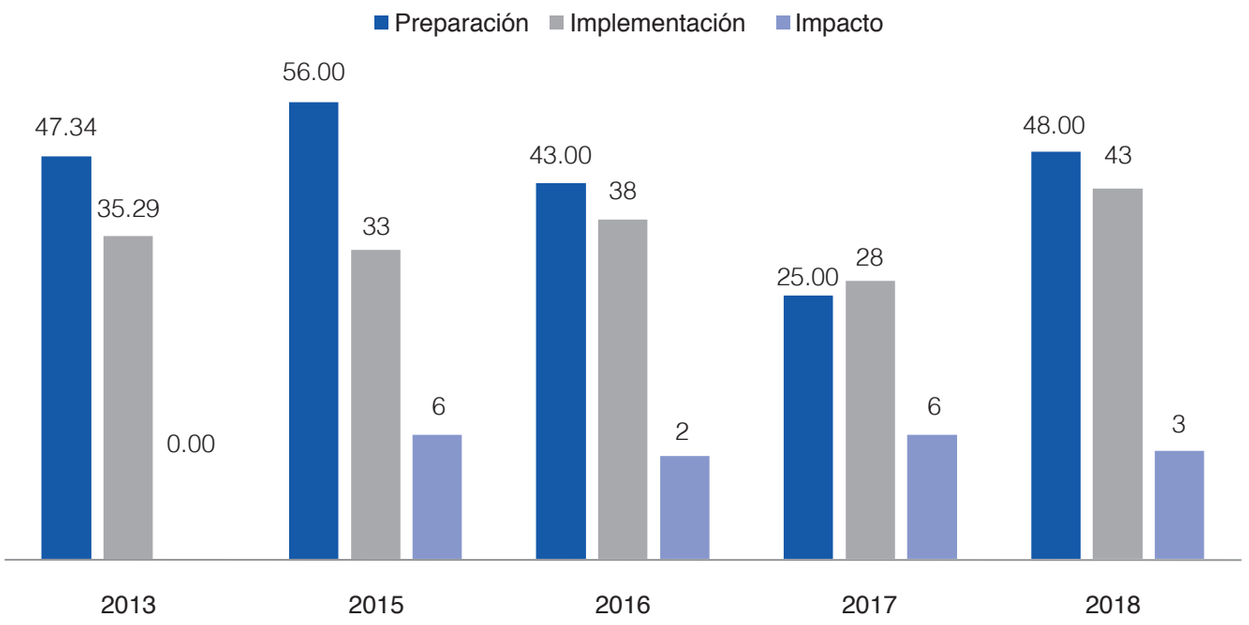

Figura 1.10. Comparativo histórico de las puntuaciones de Costa Rica en el Barómetro de Datos Abiertos, según el año de edición del barómetro (2013-2017).

Fuente: Elaboración propia con datos de Open Data Barometer-Leaders Edition 2018.

El Índice Global de Datos Abiertos

El Índice Global de Datos Abiertos (GODI) es una medición creada por la organización Internacional Open Knowledge Network con el objetivo de medir anualmente la apertura de los datos que comparten los gobiernos en sus plataformas. Este índice evalúa la publicación de datos abiertos que realizan los gobiernos, a partir de la apertura de datos según una serie de categorías de datos que son previamente definidas y las cuales deben ser vistas como indicadores proxy de "la disponibilidad de datos de gobierno abierto en general" (Open Knowledge International, [OKI], párr.7).

Bajo este criterio, el GODI mide y evalúa los datos abiertos del gobierno que le resultan útiles a la ciudadanía. Sin embargo, para la selección de los conjuntos de datos que cumplen con esta condición,

Las bajas puntuaciones en el subíndice de impacto indican que los esfuerzos realizados, no son suficientes para generar efectos positivos a nivel económico, político y social.

el equipo investigador define las categorías de la herramienta de manera conjunta con los "expertos en el dominio, incluidas las organizaciones que defienden los datos abiertos en sus respectivos campos, basando la definición en la producción de datos internacionales y en los estándares de informes utilizados por los gobiernos de todo el mundo" (OKI, 2017, párr.13). Ahora bien para reducir el sesgo, las categorías de datos propuestas son seleccionadas procurando que cumplan que los datos sean actualizados con el tiempo y que se encuentren

en diferentes niveles de agregación. En base a estos criterios, se definen las categorías de datos abiertos que son evaluadas por el instrumento. En este caso, la edición del GODI para el período 2016-2017 incluye la apertura de 14 conjuntos de datos distintos, los cuales se describen a continuación:

1. Presupuesto: en esta área, se busca que la existencia de presupuestos a nivel nacional. Esto refiere al presupuesto planificado para el próximo año, y no refiere a presupuesto vigente. Buscar este conjunto de datos permite que la ciudadanía esté bien información en relación al gasto de los fondos públicos, la periocidad con que se gasta y por qué ciertas actividades son financiadas o no (OKI, 2017).

2. Gasto público: remite a los registros actuales y pasados del gasto de manera detallada. Los datos deben brindar información sobre los gastos corrientes, e incluir las transacciones realizadas. En la medida en que sea posible debe incluir información sobre los contratos asignados. Este conjunto de datos resulta útil para valorar si los fondos públicos son gastados de forma eficiente y efectiva, y permite que se entiendan los patrones de gasto, el desperdicio e inclusive identificar corrupción.

3. Adquisiciones: estos datos deben informar sobre las licitaciones y las adjudicaciones del gobierno nacional, instituciones de gobierno y municipalidades. No incluye la "planificación de adquisiciones u otras fases de adquisición, como la implementación (es decir, las transferencias de dinero reales, que forman parte de la categoría de gasto)" (OKI, 2017, párr. 14).

4. Resultados de los procesos electorales: refiere a los datos sobre el último proceso electoral realizado a nivel nacional. En ese sentido, la información disponible permite conocer los resultados de la elección y el proceso de votación.

5. Registro mercantil y/o de empresa: comprende información sobre un conjunto de empresas que se encuentra registradas, y no es necesario que incluya información financiera de las mismas.

6. Propiedad de la tierra: incluye la existencia de mapas de tierras en los que se muestren los límites de cada parcela de tierra, así como el que haya un registro de tierras en el que sea posible consultar información sobre las parcelas registradas.

7. Mapas nacionales: valora si se cuenta con un mapa geográfico del país en el que sea posible ver las rutas de tráfico nacionales, las masas de agua y las marcas de alturas. Este mapa debe "proporcionarse al menos en una escala 1:250,000 (1 cm=2,5 km), una escala factible para la mayoría de los países" (OKI, 2017, párr.14).

8. Demarcaciones administrativas: abarca datos de las unidades administrativas o gobiernos locales.

9. Ubicaciones: remite a datos sobre los códigos postales y la ubicación espacial en latitud y longitud de las instituciones públicas.

10. Estadísticas nacionales: refiere a los indicadores demográficos y económicos clave que del país.

11. Proyectos de ley: comprende los datos sobre los proyectos de ley que son discutidos en el parlamento así como los votos que estos reciben.

12. Legislación nacional: los datos de esta área buscan que todas leyes, reglamentos y estatutos vigentes en el país estén disponibles en línea.

13. Calidad del aire: abarca datos sobre "la concentración media diaria de contaminantes del aire, especialmente de aquellos que son potencialmente nocivos para la salud" (OKI, 2017, párr. 14).

14. Calidad del agua: en este criterio se busca examinar la existencia de datos que informen sobre las fuentes de agua potable utilizadas y otro tipo de cuerpos de agua. Aunque idealmente, los datos deben estar desagregados, se aceptan datos de agregados nacionales.

Es necesario mencionar que las puntuaciones alcanzadas en el índice han sido ponderadas en porcentajes; sin embargo, el resultado de las mismas no puede ser interpretado como una apertura lineal, sino como el resultado de la valoración en la que se destacan las áreas en las que los gobiernos han mejorado la respectiva publicación de datos abiertos.

Cabe mencionar que si bien el índice se ha publicado desde 2013, el mismo no puede ser comparado de manera histórica, pues debido a los procesos de revisión y ajuste que este instrumento ha sufrido desde su primera edición, no solamente se han agregado nuevas dimensiones para evaluar conjuntos de datos distintos a los seleccionados en su primera publicación, sino que además se han eliminado múltiples conjuntos incluidos de la primera edición. Por tal razón, la comparación entre series históricas resulta inadecuada para valorar el progreso del indicador. Con base a esto, debe mencionarse que los resultados de la edición 2016-2017 muestran que Costa Rica se ubica en la posición 64 de este índice, lo que significa que el país posee importantes falencias en materia de datos abiertos, particularmente asociadas con los datos con el presupuesto del gobierno, las estadísticas nacionales, la contratación y adquisiciones de las instituciones públicas, la legislación nacional, los proyectos de ley, la calidad del aire e información referente a las demarcaciones territoriales del país. Según el GODI, todas estas áreas ni siquiera alcanzan la puntuación de suficiente grado de apertura (un 80%), lo que significa que se presentan irregularidades con respecto al formato como los datos son publicados, mientras que en otros los datos no son públicos y no pueden ser vistos en línea sin ningún tipo de restricción y/o controles de acceso.

1.3.3 III Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019

Tal y como ha sido señalado en los informes anteriores del Prosic, desde la incorporación del país a la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA), Costa Rica ha diseñado tres planes de acción para los períodos 2013-2014, 2015-2017 y 2017-2019. La experiencia en la implementación de los dos primeros planes ha conllevado el alcance de avances significativos en materia de gobierno abierto; no obstante, en términos de implementación los progresos registrados han sido relativamente exitosos pues en dos ocasiones –particularmente en el II y el III Plan de acción- ha sido necesaria la reincorporación de compromisos anteriores porque su ejecución quedó inconclusa (Cruz, 2017; Cruz, 2018).

El III Plan de Acción 2017-2019 además de recoger compromisos del segundo, también se ha caracterizado por contener fechas para el cumplimiento de las metas estipuladas que fueron incompatibles con el lapso que el plan sería sometido a revisión y ratificación –cosa que ocurrió en noviembre de 2017-. Si bien esto puede parecer como un aspecto positivo “debe hacerse la anotación y la salvedad de que algunos de estos proyectos pueden no cumplir con los plazos o entregables que se proponen” (Cruz, 2018, p.26). En ese sentido, resulta necesario establecer hasta qué punto se han logrado avanzar en los compromisos establecidos en el plan de acción más reciente, sobre todo considerando que este deberá entrar en período de revisión al acercarse la finalización del mismo –en agosto de 2019- e inicio de la formulación del nuevo plan de acción. La tabla 1.6 recoge los avances registrados a enero de 2019 según la página de Gobierno Abierto, por lo que cualquier progreso posterior que sea incluido en el sitio web no se verá reflejado en dicha tabla.

Tabla 1.6. Cumplimiento de los compromisos establecidos en el III Plan de Acción de la Alianza para un Gobierno Abierto 2017-2019

Compromiso	Responsable de la implementación	Avance Reportados	Cumplimiento
No. 1 Creación de una plataforma digital de acceso a información sobre planes, programas y mecanismos de protección de Derechos de las Mujeres (ODS).	Instituto Nacional de las Mujeres (Inamu)	Por el momento, se logrado avanzar hasta el producto 3 del compromiso. Sin embargo, "hay avances en el diseño y plan estratégico de la plataforma de la plataforma según lo programado" (Gobierno Abierto, s.f., párr.1). Otros avances relevantes son: • Creación de una Comisión Institucional de Transparencia y Datos Abiertos en el Inamu. • Inclusión de una nueva sección de transparencia en el sitio web institucional. • Elaboración de un plan estratégico de Transparencia y Datos Abiertos (2022).	Significativo/ Avance según cronograma
No. 2 Plataforma Nacional Multicanal de la oferta educativa pública vigente.	Ministerio de Educación Pública (MEP)	Para abril de 2019, se indicaba que "los dos primeros resultados programados se encontraban en proceso de creación y que ambos presentaban un retraso respecto al cronograma" (Gobierno Abierto, s.f., párr.2).	Atrasado según cronograma
No. 3 Laboratorio de Innovación para ciudades sostenibles e inclusivas	Municipalidad de Montes de Oca	Se ha cumplido con el producto 1 y actualmente, se está trabajando en el producto 2.	Significativo/ Avance según cronograma
No.4 Apertura de datos públicos en materia de cambio climático y su financiamiento.	Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE)	El avance reportado indica que la "Dirección de Cambio Climático ha establecido el diseño de la plataforma de conocimiento sobre cambio climático" (Gobierno Abierto, s.f., párr.4); sin embargo, no especifica si se finalizaron los productos esperados en el compromiso.	*3
No. 5 Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto.	Ministerio de la Presidencia	Se registran avances en los productos 1 y 2, aunque hay atrasos según lo establecido en el cronograma. También se indica que se encontraron importantes limitaciones económicas y de recurso humano para cumplir con este compromiso, aunque ya se trabaja en alternativas para implementar el compromiso.	Relativo/con atraso según cronograma
No. 6 Implementación de los estándares de contrataciones abiertas al sistemas integrado de compras públicas (Sicop).	Dirección General de Bienes y Contratación Administrativa	Se ha avanzado en los productos 1 y 2. Otros avances relevantes son: • Realización de reuniones para valorar una "propuesta de publicación de Web Service Portal, de la data que se estará publicando sobre las contrataciones efectuadas en SICOP" (Gobierno Abierto, s.f., párr.6). Queda pendiente la recepción de retroalimentación sobre la propuesta.	Significativo/ Avance según cronograma

Tabla 1.6. Continuación

Compromiso	Responsable de la implementación	Avance Reportados	Cumplimiento
No.7 Política de Justicia Abierta.	Poder Judicial	Si bien en el sitio web de Gobierno Abierto se indica que sólo se había avanzado hasta el tercer producto; en la investigación realizada sobre la Política Institucional de Justicia Abierta para el Informe Hacia la Sociedad de la Información 2019, se constató que la institución avanzó hasta el producto 6. Asimismo, tampoco se cuenta con información suficiente para determinar si se finalizó el producto 7.	Significativo/ Avance según cronograma
No. 8 Política de Parlamento Abierto de la Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.	Asamblea Legislativa	Se registra avance hasta el producto 5, ya que no se ha logrado avanzar en la implementación de la política.	Significativo/ Avance según cronograma
No. 9 Formación a mujeres de partidos políticos .	Instituto de Formación y Estudios en Democracia (IFED) del Tribunal Supremos de Elecciones (TSE)	Se ha avanzado hasta el producto 3. Durante 2018, las capacitaciones se han enfocado en las congresistas electas en 2018 y militantes de todos los partidos políticos.	Significativo/ Avance según cronograma
No. 10 Herramientas y mecanismos para la promoción y defensa de los derechos de la población LGBTI.	Presidencia de la República	Se avanzó en el producto 1 y relativamente en el producto 2 pues para abril de 2018 se tenía prevista llevar a cabo una reunión “para concretar diseño e implementación de mesas de diálogo” (Gobierno Abierto, s.f., párr. 10).	Relativo/ atraso según cronograma
No. 11 Seguimiento a los compromisos de la Estrategia Nacional por un Gobierno Abierto .	Ministerio de la Presidencia	El producto 1 y 2 ya han sido finalizados. La información disponible no permite determinar si se finalizó el producto 3.	Significativo/ Avance según cronograma
No. 12 Revisión del tercer plan de acción por parte de la administración que regirá del 2018 al 2022.		Ya inició la revisión del III Plan de Acción –producto 1- y “se está a la espera de contar con todos los insumos institucionales para valorar la incorporación de mejoras y sugerencias a los compromisos” (Gobierno Abierto, s.f., párr.12) para poder finalizar el producto 2.	Significativo/ Avance según cronograma

Fuente: Elaboración propia con base Gobierno Abierto, 2019. Obtenido desde http://gobiernoabierto.go.cr/compromisos/#estado1

* Para conocer a detalle los productos del plan se recomienda ingresar al sitio web: www.gobiernoabierto.go.cr

Ocho de los doce compromisos del III Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019 muestran notables avances y un cumplimiento según lo estipulado en el cronograma de dicho plan. De estos, los casos en los que se evidencia un nivel de progreso sustantivo, los constituyen los compromisos 9, 8 y 7; siendo éste último, el compromiso –referente a la Política Institucional de Justicia Abierta- en el que se exhiben mayores avances, llegando a cumplir casi todos los productos esperados. Asimismo, la tabla anterior muestra que si bien otros compromisos también se ejecutan en los plazos establecidos a este efecto, estos parecieran avanzar mucho más lentos que otros –particularmente con respecto al Observatorio del marco jurídico vigente en materia de gobierno abierto y el Laboratorio de Innovación para ciudades sostenibles e inclusivas-.

Por su parte, de los cuatro compromisos restantes, 3 aparecen con rezago en su implementación –compromisos 5, 10 y 2; mientras que en el otro –compromiso 4 sobre la apertura de datos públicos en materia de cambio climático- no es posible determinar el nivel de cumplimiento actual.

Debe hacerse la salvedad de que si bien 8 de los compromisos muestran avances según lo planificado en el plan de acción, estos deben ser considerados con cuidado. A pesar de que los mismos constituyen importantes esfuerzos por profundizar el Estado Abierto en Costa Rica, al observar detenidamente el tipo de productos que se deben concretar como parte del plan de acción, se puede cuestionar la factibilidad de que los mismos puedan ser finalizados a tiempo. Lo anterior no sólo por el tipo de actividades que ciertos compromisos pueden implicar sino también porque a estas deben sumarse la realización de proceso y procedimientos –como los de contratación administrativa, planificación interna, pruebas en el caso de los compromisos que pretendan establecer nuevas plataformas digitales- que pueden exceder los plazos de finalización y el período de vigencia de dicho plan de acción.

1.3.3 Política Institucional de Justicia Abierta

La Política Institucional de Justicia Abierta fue aprobada en la Sesión n°10 del 12 de marzo de 2018 de la Corte Plena. Su formulación ha acontecido en un contexto en el cual el gobierno costarricense no sólo se adscribió a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2012 e inició el proceso de incorporación a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sino también en el marco de un conjunto de transformaciones que han pretendido mejorar la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información y la apertura de datos de las instituciones públicas.

Los principales antecedentes de esta política datan del año 2000, cuando el Poder Judicial comenzó los primeros pasos para desarrollar un "proceso de modernización y mejora continua de su gestión…brindar servicios de calidad, accesibles y oportunos" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.9). Bajo esta meta, el Poder Judicial ha realizado notorios avances entre los cuales puede mencionarse la creación del I Plan Estratégico (2000-2005) enfocado en los derechos de las personas usuarios, la creación de una Contraloría de Servicios y de Comisiones de Personas Usuarias, entre muchos otros. De estos quizás los más importantes los constituyen la creación del *Programa de Justicia Restaurativa* y de la *Comisión de Transparencia del Poder Judicial*. Por un lado, el programa mencionado fue instituido para fomentar la participación de la ciudadanía, disminuir los retrasos en trámites y modernizar "la gestión judicial y recurso humano" (Poder Judicial de Costa Rica, 2019, p.14).

Por su parte, la instalación de una Comisión de Transparencia en el Poder Judicial también constituye un hito relevante, pues gracias a la instauración de esta instancia, se han logrado promover la adopción de normas y lineamientos destinados a optimizar la gestión judicial. Asimismo, otros de los esfuerzos que se han dado en esta dirección corresponden a:

Ocho de los doce compromisos del III Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019 muestran notables avances y un cumplimiento según lo estipulado en el cronograma de dicho plan.

La elaboración de informes anuales de rendición de cuentas para la ciudadanía y a la Asamblea Legislativa.

a. El desarrollo de un Programa de Audiencias Públicas, en las que se visitan distintas comunidades.

b. El fortalecimiento de la transparencia presupuestaria mediante la disposición de esta información en el sitio web de la institución.

c. La inclusión de representantes de la sociedad civil en ciertos órganos de toma de decisiones.

d. La "difusión de las decisiones de gobierno y administración judicial, la disponibilidad de sentencias, planes de trabajo, ejecución presupuestaria, auditorías de distintos departamentos y oficinas judiciales" (Poder Judicial de Costa Rica, 2019, p.14).

e. La creación de un proyecto y plan de acceso a la información y apertura de datos.

f. Desarrollo de un plan piloto con visión de Justicia Abierta, el cual fue aplicado en los Tribunales de Cartago.

Aunado a lo anterior, la apropiación del tema de Justicia Abierta a lo interno del Poder Judicial también se ha visto apoyada por la participación de altas autoridades de la institución en eventos como las Cumbres de la Alianza para el Gobierno Abierto efectuadas en 2013 y 2015, la asistencia a cursos internacionales sobre esta temática (C, Morales, Víquez, J & Castrillo, O, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

El diseño de la Política Institucional de Justicia Abierta pretende ofrecer un articulado a las políticas previamente creados, con el fin de optimizarlas y generar un mayor impacto sobre las acciones que ya se ha venido realizando. En ese sentido, cumple una "función articuladora en pos de la promoción y del fortalecimiento de los diverso proyectos, programas y acciones que se están ejecutando en la institución, [y] las políticas de acceso a la justicia para poblaciones en condición de vulnerabilidad aprobadas" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.20). A esto debe agregarse la particularidad de que si bien el diseño de esta política ha tomado elementos del trabajo efectuado por la institución previamente, su construcción se ha basado en el enfoque adoptado en la *Política de Participación Ciudadana* del Poder Judicial –emitida y aprobada en 2015- en la que potenciar la participación de la ciudadana es vista como un elemento necesario para el adecuado desarrollo e implementación de la política.

Bajo este precedente, la formulación de la Política Institucional de Justicia Abierta dio inicio en 2015, bajo una metodología participativa en la que se realizaron talleres, reuniones y capacitaciones a lo largo de 2015 y 2016. En dicho proceso participaron funcionarios de todas las áreas del Poder Judicial, la Comisión de Personas Usuarias, el Colegio de Abogados y Abogadas, representantes de organizaciones de la sociedad civil y miembros de la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj); mientras que la Comisión Económica para América Latina (Cepal) brindó acompañamiento técnico en la construcción de esta política. Aunado a lo anterior, el diseño también contempló la ejecución de grupos focales en distintas partes del país, así como la puesta a disposición de una consulta pública web para que la ciudadanía aportase insumos desde el sitio web del Poder Judicial (Poder Judicial de Costa Rica, 2018).

La necesidad de contar con una política como esta radica en el hecho de que la apertura del Sistema de Administración de Justicia constituye una pieza trascendental para consolidar el desarrollo democrático y fortalecer el Estado social de derecho ya que esto no sólo permite controlar las actuaciones del Poder Judicial, sino también potenciar la "la confianza pública y asegurar la legitimidad de las decisiones judiciales, como respuesta a las desigualdades sociales y el riesgo de corrupción" (Poder Judicial de Costa Rica, 2019, p.13). En ese sentido, la propuesta de política constituye un referente para orientar la gestión judicial en "ámbitos jurisdiccional, administrativo y de los órganos auxiliares" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.15) de la institución.

Desde su componente conceptual, la Política Institucional de Justicia Abierta se adscribe a una noción de *Justicia Abierta* que fue construida conjuntamente por los actores que participaron en la construcción de la misma. A partir de eso, el término ha sido definido como un tipo de gestión pública, en la que se redefine el nexo entre "Poder Judicial y la sociedad en general, basándose en los principios de transparencia, participación y colaboración, con los fines de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.24).En dicho proceso se presupone que la tanto la innovación como las tecnologías de la información y la comunicación constituyen elementos necesarios para propiciar la "apertura de la justicia, lo cual no implica que Justicia Abierta sea sinónimo de uso de tecnología" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.24). A partir de esta definición, la política se articula en torno a tres principios –transparencia, colaboración y participación- con base a los cuales emanan ejes que "definen las líneas y acciones por seguir en la materialización de la Política de Justicia Abierta" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.24).

1 Principio de transparencia

- Implica garantizar el derecho de acceso y comprensión de información pública, la rendición de cuentas sobre la gestión, la integridad y la probidad.

1.1. Acceso a la información pública
1.2. Apertura de datos
1.3. Rendición de cuentas
1.4. Integridad, probidad y anticorrupción

2 Principio de participación

- Pretende fomentar la participación ciudadana activa, responsable y sostenida en los procesos de toma de decisión, así como en la ejecución de las políticas del Poder Judicial.

2.1. Interacción y diálogo
2.2 Seguimiento, control y evaluación ciudadanos
2.3. Incidencia

3 Principio de colaboración

- Conlleva el involucramiento de diversos sectores sociales en el diseño, implementación y evaluación de los planes, programas y proyectos del Poder Judicial, con el fin de obtener mejores resultados y brindar un servicio de calidad.

3.1. Alianzas
3.2. Co-creación
3.3. Redes de trabajo y apoyo

Figura 1.12. Principios y Ejes de la Política Institucional de Justicia Abierta.
Fuente: Elaboración propia en base a Política Institucional de Justicia Abierta, Conamaj 2018.

Cabe mencionar que en esta perspectiva, la denominación de Justicia Abierta se diferencia de la de Gobierno Abierto por cuanto este último hace "referencia a…una función específica que le corresponde al Poder Ejecutivo" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.23), y asimismo, dadas las "particularidades del sistema de administración de justicia se requiere de cautela cuando se habla de apertura, en el entendido de que se debe velar por garantizar derechos que implican, entre otros, la confidencialidad" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.23).

Esta política contempla como temas transversales el acceso a la justicia, la igualdad de género, el servicio público de calidad y la justicia restaurativa; es decir, que los considera como aspectos que deben orientar las acciones y actividades que se realicen en el marco de esta política. Con base en este marco orientador, la Política Institucional de Justicia Abierta plantea como objetivo general el "promover una gestión judicial basada en los principios rectores de la Justicia Abierta: transparencia, participación y colaboración, con el fin de garantizar el Estado de Derecho, promover la paz social y fortalecer la democracia" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.29). Para el alcance de tal meta, la política contempla como objetivos específicos los siguientes:

- Transparentar la gestión del Poder Judicial para el cumplimiento del derecho de acceso a la información mediante la apertura de datos, la rendición de cuentas, el fomento de la integridad y la anticorrupción.
- Garantizar la participación de la sociedad en el diseño, ejecución, evaluación de los procesos, políticas, servicios y disposiciones, de conformidad con la Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial.
- Propiciar espacios y mecanismos de cocreación, alianzas y redes para el trabajo colaborativo en la gestión judicial.
- Considerar como actores dentro de esta Política a los gremios integrados por personas que laboran en el Poder Judicial.
- Articular los planes, programas y acciones ejecutados en la institución, sobre la base de los principios de Justicia Abierta.

A partir de los objetivos previamente señalados, la Política Institucional de Justicia Abierta establece cinco líneas de acción las cuales, si bien no se desarrollan en el documento de política, sí se estipula que las mismas son las que deberán regir el posterior plan de acción que deberá desarrollarse. Estas líneas de acción corresponden a: 1) información y divulgación, 2) capacitación y sensibilización, 3) articulación interna, externa e interinstitucional, 4) cumplimiento de compromisos y estándares nacionales e internacionales y 5) seguimiento y evaluación de la política.

Esta política contempla una *Comisión de Justicia Abierta*[6], que será la encargada de velar por la implementación y cumplimiento de lo establecido en la Política Institucional de Justicia Abierta. Asimismo, a dicha instancia le corresponde llevar a cabo las funciones de: a) elaborar los instrumentos requeridos para ejecutar la política –como los planes de acción, la creación de la línea base y el sistema de evaluación, monitoreo y rendición de cuentas-, b) incorporar estándares nacionales e internacionales, la tecnología y buenas prácticas en la aplicación de los principios de la política, c) propiciar la apertura de datos en la institución bajo parámetros de utilidad social y valor público, d) estimular el seguimiento y evaluación de la política –a nivel interno y/o externo-, e) asegurar que la ejecución de la política se alinee con las políticas

6 Esta deberá estar integrada por personal de la Conamaj –quién fungirá como la entidad coordinadora de la comisión-, el Despacho de la Presidencia de la Corte, la Comisión de Transparencia, la Comisión de Acceso a la Justicia, el Consejo Superior del Poder Judicial, la Dirección de Tecnologías de la Información, la Dirección de Prensa y Comunicación, la Dirección Ejecutiva, la Dirección de Planificación, la Dirección de Gestión Humana, la Contraloría de Servicios, la Escuela Judicial, el Programa de Justicia Restaurativa, el Ministerio Público, la Defensa Pública, el Organismo de Investigación Judicial, el Centro de Apoyo, Coordinación y Mejoramiento de la Función Jurisdiccional, la Secretaría de Género, un representante de los gremios del Poder Judicial por área, un representante de cada comisión jurisdiccional, un miembro del Colegio de Abogadas y Abogados y "ocho personas externas al Poder Judicial que pueden representar actores sociales, instituciones, organismos, organizaciones o empresas, interesadas en el acciones judicial" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.32).

internas del Poder Judicial y los avances que asuma el país en materia de Gobierno Abierto, e) promover la rendición de cuentas a lo interno de todas las instancias del Poder Judicial y difundir la política, y f) crear grupos de trabajo que ayuden a implementar la política.

Adicionalmente, la Política Institucional de Justicia Abierta estableció un conjunto de supuestos necesarios para el desarrollo y ejecución de la misma, los cuales implican:

a. La incorporación de los principios de la misma a lo interno de todas las instancias judiciales.

b. La dotación de recuro humano y presupuestario y el desarrollo de un plan de acción.

c. La creación de una *Comisión Coordinadora para la Implementación de la Política* para coordinar y consolidar los principios de Gobierno Abierto en el Poder Judicial, aplicar la política y monitorear la ejecución de la política –la cual ya fue creada-.

d. El desarrollo de un "sistema de evaluación y seguimiento que incluya monitoreo ciudadano y un sistema de rendición de cuentas ante la ciudadanía" (Poder Judicial de Costa Rica, 2018, p.33).

A la fecha se ha logrado cumplir con todos los supuestos previamente mencionados, razón por lo cual ha iniciado el proceso de ejecución de la política. A su vez, debe señalarse una diferencia importante con respecto a la Comisión de Justicia Abierta y la Comisión Coordinadora para la Implementación de la Política. Mientras que la primera aglutina en su seno a los diferentes departamentos del Poder Judicial que tienen a cargo el desarrollo y definición de las iniciativas definidas en el plan de acción; la Comisión Coordinadora ejerce un rol gerencial con respecto a la puesta en práctica de la política, ya que le está consignado el liderato del proceso. En la actualidad esta función ha sido asignada a la Conamaj, a pesar de que antes de 2017 el tema era liderado por el Despacho de la Presidencia de la Corte.

Plan de Acción de la Política Institucional de Justicia Abierta

Después que se aprueba la Política Institucional de Justicia Abierta, inició el proceso de formulación del plan de acción de la misma con un horizonte temporal de cinco años. Para su realización se efectuaron talleres en los que se invitaron a organizaciones de sociedad civil (OSC) y a la ciudadanía en general. Gran parte de estos talleres buscaban consultarles a las personas sobre el tipo de información y servicios que requerían del Poder Judicial y/o que consideraban como más necesarios para ellos. De estos talleres emanó una cantidad importante de mejoras informáticas y no informáticas que sirvieron como elementos que se incorporaron no sólo en los planes de trabajo internos de los departamentos de la institución, sino que también los mismos se incluyeron en el plan de acción (C, Morales, J, Víquez, & O, Castrillo, comunicación personal, 10 de enero de 2019). Estos talleres fueron realizados de manera conjunta entre la Presidencia de la Corte, el Departamento de Prensa y la Dirección de Tecnología del Poder Judicial.

Asimismo, previo al desarrollo del Plan de Acción de la política, las autoridades del Poder Judicial recibieron el acompañamiento técnico de la experta en temas de gobierno abierto y justicia abierta, Sandra Elena Sanz funcionaria de EUROsociAL+ (Poder Judicial de Costa Rica, 2018b). Esta experta realizó una evaluación del Poder Judicial en esta materia e identificó oportunidades de mejora para la institución, estableciendo como asuntos de atención prioritaria la introducción de mejoras al sitio web institucional y del portal de datos abiertos, así como el desarrollo del plan de acción de la Política Institucional de Justicia Abierta. Sobre la base de estas recomendaciones, en junio de 2018 se realizó el taller de construcción del plan de acción para dicha política, en el cual además de contarse con la presencia de la experta de EUROsociAL+ también se tuvo una amplia participación de organizaciones de la sociedad civil, propiciando un proceso de co-creación y el trabajo conjunto para la concreción de las iniciativas. Para ello, se efectúo una sesión de trabajo de tres días en los que

21 iniciativas, se articulan en 10 líneas de acción y 3 ejes estratégicos.

se diseñó una primera versión del plan de acción. Subsiguientemente, dicho documento fue compartido con cada uno de los grupos de trabajo de cada iniciativa para que el mismo fuese sometido a retroalimentación y posterior aprobación.

Dicho proceso ya ha sido finalizado y a la fecha se cuenta con el respectivo plan de acción de la Política Institucional de Justicia Abierta. Este instrumento define las métricas específicas en base a las cuales se pretende evaluar el cumplimiento de cada una de las iniciativas que fueron establecidas en la formulación del plan de acción. Dada la necesidad de brindarle seguimiento a estas iniciativas y de comunicar el estado de avance para uso interno y de la ciudadanía, se le solicitó al departamento de tecnologías del Poder Judicial la creación de una página web de *Justicia Abierta* en la que se pudiese incluir dicha información. Gracias a esto nació el portal de Justicia Abierta (https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/) el cual tiene a disposición las iniciativas del plan de acción según los ejes definidos en la Política de Justicia Abierta. En dicho espacio es posible consultar el nombre de las personas responsables de las acciones, las instituciones de sociedad civil involucradas, las problemáticas a las que se busca atender, los recursos, actividades y fechas de las mismas, así como los indicadores y metas. A la vez, se dispone de un foro a través del cual la ciudadanía puede realizar consultas, comentarios y sugerencias sobre el avance de cada iniciativa. (C, Morales, Víquez, J & Castrillo, O, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

Para el seguimiento de estas iniciativas se tiene previsto utilizar una herramienta informática desarrollada por el Poder Judicial para registrar los avances en cada meta planteada. Este sistema además de estar vinculado con el utilizado para la elaboración de los planes anuales operativos de la institución, permite que la persona encargada de cada acción pueda subir avances de la iniciativa y que estos sean subidos de manera automática en el sitio web de Justicia Abierta (C, Morales, Víquez, J & Castrillo, O, comunicación personal, 10 de enero de 2019).

En términos de contenido, el plan de acción está conformado por un total de 21 iniciativas, las cuales se articulan en torno a 10 líneas de acción y 3 ejes estratégicos. A pesar de que la promulgación de la política y la elaboración de su respectivo plan de acción han realzado en un horizonte temporal relativamente corto y que la ejecución de la misma fue planificada para dar inicio en 2019, la tabla 1.7 muestra avances en dos de las 21 iniciativas del plan de acción, por lo que es de esperar a lo largo de este año se exhiban progresos importantes con respecto a la puesta en práctica de la Política Institucional del Poder Judicial.

Tabla 1.7. Líneas de acción del Plan de Acción de la Política Institucional de Justicia Abierta

Ejes	Líneas de Acción	Iniciativa	Estado de la iniciativa	Porcentaje del avance
Transparencia	*Acceso a la información pública*	Aplicación móvil de la OIJ.	Iniciado	85%
		Estrategia de Comunicación de la Política de Justicia Abierta .	Iniciado	0%
		Estrategia de comunicación sobre Programa ERRV.	Sin iniciar	0%
		Sitio web de Justicia.	Iniciado	75%
	Apertura de datos	Construcción de la Defensa Pública Abierta de Costa Rica.	Sin iniciar	0%
		Implementación de un proceso continuo y progresivo de apertura de datos.	Sin iniciar	0%
	Integridad y anticorrupción	Creación de Juzgados de Justicia Abierta.	Sin iniciar	0%
		Gestión humana participativa.	Sin iniciar	0%
		Observatorio de Transparencia: prevención y control de la corrupción, fraude y faltas a la ética y probidad.	Sin iniciar	0%
	Rendición de cuentas	Auditoría social permanente para el Sistema de Justicia Abierta del Poder Judicial.	Sin iniciar	0%
		Incrementar y mejorar la información que produce la Secretaría de Género del Poder Judicial.	Sin iniciar	0%
		Plan Nacional de Transparencia y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público.	Sin iniciar	0%
Participación	*Incidencia*	Fortalecimiento de las Comisiones de Personas Usuarias con la participación ciudadana.	Sin iniciar	0%
	Interacción y diálogo	Implementación de la Política de Participación Ciudadana.	Sin iniciar	0%
	Seguimiento, evaluación y control ciudadano	Fortalecimiento de los procesos de construcción de ciudadanía, para la efectiva participación ciudadana en la toma de decisiones, la rendición de cuentas y la medición de impacto.	Sin iniciar	0%
Colaboración	*Alianzas*	Agenda de Coordinación Interinstitucional para la Justicia Abierta.	Sin iniciar	0%
	Co-creación	Comunicación participativa.	Sin iniciar	0%
		Justicia restaurativa en materia disciplinaria.	Sin iniciar	0%
		Curso virtual autoformativo de Justicia Abierta.	Sin iniciar	0%
	Redes de trabajo	Fortalecimiento del Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales.	Sin iniciar	0%
		Proceso de sistematización y réplica de la experiencia de la Administración de San Carlos en cuanto al SNFJ en las otras administraciones regionales.	Sin iniciar	0%

Fuente: Elaboración propia en base al Poder Judicial, 2019. Obtenido desde https://justiciaabierta.poder-judicial.go.cr/index.php/iniciativas

Recuadro

Proceso de apertura de datos en el Poder Judicial

En línea con los esfuerzos realizados por el Poder Judicial en años anteriores en materia de transparencia, rendición de cuentas, digitalización y participación ciudadana y en el marco de la formulación de la Política Institucional de Justicia Abierta, la institución creó en 2017, una comisión provisional en la que se incorporó a personal de todos los departamentos del Poder Judicial. A partir de esto, dicha instancia comenzó un proceso a través del cual se identificaron posibles opciones de datos que podrían ser publicados por la institución. En ese sentido, el proceso de apertura de datos ha sido un esfuerzo conjunto en el que las oficinas del Poder Judicial procuran reunirse varias veces al año con el fin de definir el tipo de información que puede ser puesta a disposición de la ciudadanía.

Dadas las funciones de la institución no siempre es posible aperturar toda la información, especialmente si esta es de carácter sensible –por ejemplo con respecto a los expedientes judiciales abiertos, los cuales son considerados como información personal de cada una de las personas involucradas en dichos procesos-. Particularmente, con respecto al tipo de información que puede ser publicada, la Agencia de Protección de Datos de los Habitantes (Prohab) ha contribuido con el Poder Judicial al brindar asesoramiento sobre el tipo de información que puede ser publicada como datos abiertos y cuál no.

Una vez que los conjuntos de datos fueron definidos, la institución trabajó de manera conjunta con la ONG Abriendo Datos Costa Rica, para publicar los primeros cinco conjuntos de datos abiertos del Poder Judicial. Con esta organización se realizó una consulta pública en Cartago y San Carlos, en la cual se le preguntó a la ciudadanía el tipo de información de la página web del Poder Judicial que tenía el interés de poder acceder. –que estuviese disponible y fuese susceptible de ser convertida en formato abierto-. Sobre la base de este ejercicio se liberaron en 2017 los primeros cinco conjuntos de datos los cuales correspondieron al presupuestos, las liquidaciones, la información actualizada del Observatorio de la Violencia de Género, estadísticas provisionales, el índice salarial y las contrataciones.

Con base en estos insumos se creó la primera página de datos abiertos del Poder Judicial, la cual fue publicada en formato HTML y cumplía con 22 de las 35 mejores prácticas establecidas por el Wellington City Council (WCC) para datos abiertos. Posteriormente, al recibirse la visita de la experta Sandra Elena Sanz de EUROsociAL+ durante 2018 se identificaron un conjunto de falencias en el sitio web, las cuales estaban vinculadas con la carencia de mecanismos para efectuar búsqueda dinámicas, etiquetas para facilitar la búsqueda por temas, la ausencia de un *Application Programmin Interface* (API) y la posibilidad de darle seguimiento a un conjunto de datos. En base a la identificación de estas falencias comenzó una investigación en la Dirección de Tecnologías del Poder Judicial indagó los estándares y procedimientos para el manejo de portales de datos abiertos a nivel internacional, principalmente a partir de las experiencias de países como Brasil, Reino Unido y los Estado Unidos. Estos países cuentan con una plataforma de open source denominada SICAM, la cual fue utilizada como base para configurar nuevamente el portal de datos del Poder Judicial.

La adopción de esta plataforma permitió que en el portal de datos abiertos se cuenten con etiquetas, se puedan efectuar búsquedas dinámicas y se puedan gestionar rápidamente varios conjuntos de datos. De ese modo, la nueva versión del portal ya cumple con cerca del 90% de las buenas prácticas establecidas por la WCC.

Para la facilidad de las personas usuarias, cada uno de los conjuntos de datos expuestos en la plataforma ofrece distintos formatos en los cuales pueden ser descargados los datos (XML, GDRF y CSV). La actualización de estos datos, ocurre de forma automática cada mensualmente y la plataforma permita una visualización gráfica de la información seleccionada, la cual permite que saber el tipo de información que puede encontrar en el conjunto de datos.

Fuente: Elaboración propia en base a C, Morales,, comunicación personal, 10 de enero de 2019.

1.3.5 La Agenda de Parlamento Abierto

Los inicios del trabajo en el ámbito del Parlamento Abierto pueden situarse en 2014, año partir del cual la Asamblea Legislativa (AL) comenzó a llevar importantes avances por introducir mejoras para optimizar la transparencia, la rendición de cuentas y propiciar la participación ciudadana dentro de los procesos legislativos. Con este propósito, se realizaron esfuerzos en materia de "evaluación, publicación de presupuestos y gestión administrativa mejoras en las transmisiones de plenario legislativo por TV abierta, canal youtube" (Solís, 2018, p.9), a la vez que se han "desarrollado acciones de innovación, comunicación, con el uso de plataformas tecnológicas, que promueven el uso de datos abiertos y acceso a información legislativa a la población" (Solís, 2018, p.13).

Ambos instrumentos enfocaron sus lineamientos en temas como la "transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos y participación ciudadana" (Chavarría, 2018, p.2). Mientras que el primero de estos planes alcanzó un 70% de cumplimiento con respecto a los compromisos que este comprendía –en total 13- el segundo alcanzó un 20% de los 12 compromisos que contenía. Aunado a esto, en marzo del mismo año se elaboró un *Protocolo de Acceso a la Información Pública*, el cual además de ser de acatamiento obligatorio en el parlamento, establece el procedimiento por el que se puede solicitar información de carácter público, así como las diferencias entre este tipo de información y aquella que puede ser catalogada como reservada y la confidencial (Solís, 2018).

Posteriormente, en marzo de 2017 la AL suscribió el Convenio Marco para Promover un Estado Abierto de la República de Costa Rica entre el Poder Ejecutivo, el Poder Legislativo, el Poder Judicial y el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE), estableciendo una serie compromisos conjuntos –en términos de recursos humanos y financieros- con el fin de mejorar la transparencia y la rendición de cuentas, establecer medidas para luchar contra la corrupción, hacer más eficiente la gestión pública y promover una cultura ética que profundicen los esfuerzos realizados en el país para establecer un Estado Abierto. Particularmente, en el caso del Poder Legislativo, dicho convenio estipula como principales compromisos los de "promover instrumentos tecnológicos a partir del Portal Legislativo, para lograr una mayor interacción entre ciudadanía y Asamblea Legislativa, incluyendo: acceso a la información, participación ciudadana y colaboración activa en el proceso legislativo" (Solís, 2018, p.6) y fomentar una "cultura institucional y ciudadana de la participación, transparencia y colaboración para fortalecer los programas de formación e información sobre el quehacer legislativo dirigido a diferentes sectores poblacionales" (Solís, 2018, p.6).

Estos antecedentes han generado un contexto en el que el tema del Parlamento Abierto ha adquirido especial resonancia a lo interno del congreso, motivando la realización de múltiples avances entre los cuales se puede hacer mención a los siguientes: la realización de un diagnóstico sobre la apertura de datos en la Asamblea Legislativa y de talleres con personal administrativo y de puestos de confianza para que estos se capaciten en temas como parlamento abierto, rendición de cuenta, acceso a la información, datos abiertos, redes sociales y transparencia (Alianza para la Asamblea Legislativa, [AAA], 2018; Solís, 2018). Asimismo, ha propiciado la inclusión del tema de *Parlamento Abierto en el Plan Estratégico Institucional 2017-2022*, y con ello, la elaboración del primer borrador de la *Política de Parlamento Abierto* y de las guías de congreso abierto para los despachos legislativos (Solís, 2018). Aunado a esto, la Alianza para la Asamblea Legislativa (AAA) señala que al 2018 el país registraba importantes progresos, particularmente con la promulgación de dos planes de acción de parlamento abierto y la realización de actividades tales como:

a. La ejecución de un Seminario Internacional de Parlamento Abierto y el diseño de un Protocolo de acceso a la información.

b. La creación de "recursos pedagógicos y de comunicación sobre la Asamblea Legislativa y su funcionamiento" (AAA, 2018, p.5).

c. La publicación de bases de datos sobre rango salarial, compras públicas, recurso humano y activos de la institución; junto con la realización de mejoras en el portal web, "la ampliación del sistema televiso, [y la] implementación del voto electrónico y público de los legisladores" (AAA, 2018, p.5).

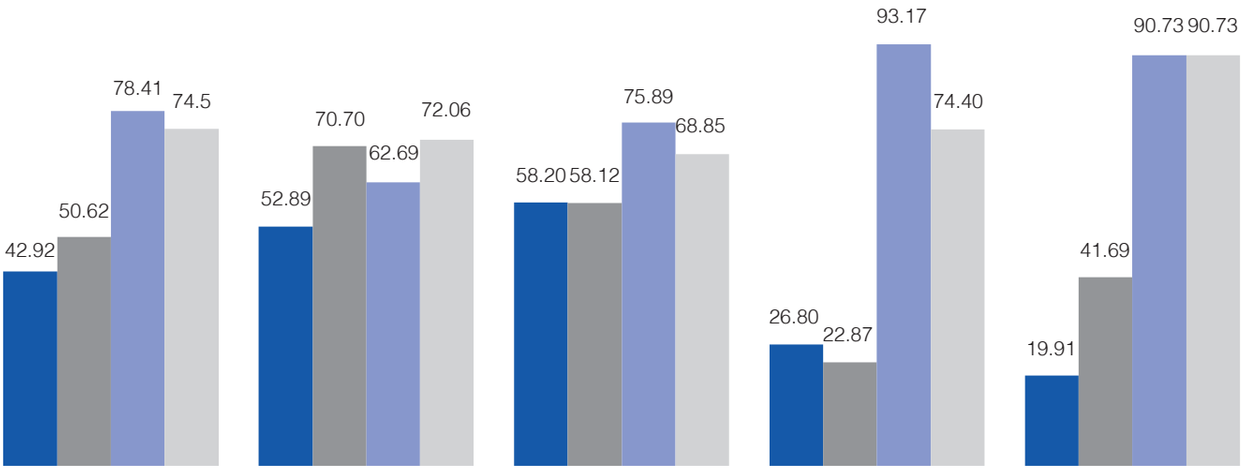

Figura 1.13. Resultados obtenidos por la Asamblea Legislativa en el Índice de Transparencia del Sector Público (2015-2018).

Fuente: Elaboración propia en base al Índice de Transparencia del Sector Público, datos de 2015 a 2018[7].

En conjunto estas acciones parecen haber incidido en los resultados obtenidos por la AL en mediciones como el Índice de Transparencia del Sector Público (ITSP) y el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL). El primero de estos constituye un instrumento para la medición de la transparencia de las instituciones públicas, en la que a partir de una valoración la información disponible en sus respectivos sitios web se examina aspectos como el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los datos abiertos de gobierno[8] (Zamora, 2015). Sobre la base de este examen la Asamblea Legislativa, ha mostrado avances significativos que le han permitido situarse dentro de las primeras posiciones de este índice, mostrando un crecimiento continuo no sólo con respecto a las puntuaciones generales –a excepción de 2018, cuando se presenta un descenso en relación al año anterior-, sino también con las dimensiones específicas que evalúa este índice. De ese modo, las calificaciones alcanzadas muestran una tendencia al alza generalizada, aunque dimensiones como las de datos abiertos y acceso a la información son las que muestran un mayor crecimiento de 2015 a 2018.

Esta información se complementa con los resultados arrojados por el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa (ILTL). Este índice fue creado por la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa para medir los avances y retrocesos en materia de transparencia legislativa así como el involucramiento ciudadano en el quehacer de los parlamentos. A partir de esto, examina la transparencia legislativa a partir de cuatro dimensiones:

a. Normatividad: Evalúa si se posee o no legislación sobre transparencia y participación.

b. Labor del congreso: Identifica las "prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo de la Función Legislativa" (RLTL, 2019, p.3).

c. Presupuesto y gestión administrativa: Determina el grado de transparencia en relación a los recursos públicos que se asignan a los congresos.

7 Nótese, estos resultados han sido redondeados.

8 Para mayor información sobre las dimensiones y descripción conceptual y metodológica se recomienda revisar el capítulo 3 de este informe.

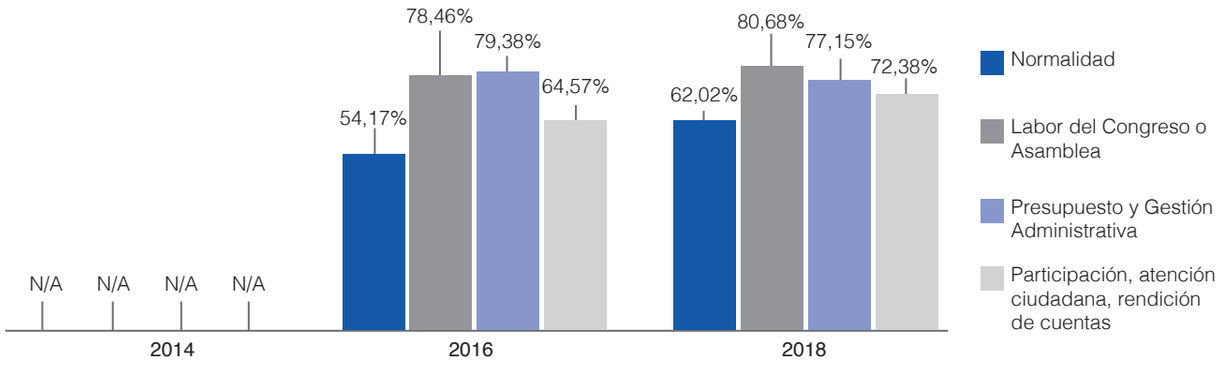

Figura 1.14. Comparativo de los puntajes obtenidos en las dimensiones del Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018.

Fuente: Tomado de Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018.

d. Participación ciudadana: Valora la "existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos" (RLTL, 2019, p.3).

Para 2018 el ILTL muestra un progreso importante en relación a la calificación que recibió el parlamento costarricense en 2016, ya que la AL pasó de tener una calificación del 72,14% a una de 72,57%; mostrándose un particular avance en las dimensiones de normatividad, de labor del congreso y de participación ciudadana y un leve retroceso en el pilar de presupuesto y gestión administrativa. Estas puntuaciones muestran que el país no ha mostrado regresiones importantes en esta área y por el contrario, inclusive "mejoró su rendimiento en algunos indicadores, gracias a ciertas normas aprobadas recientemente y a la adopción de mejores prácticas por parte de la Asamblea" (RLTL, 2019, p.24). Asimismo, mientras que los avances en la dimensión de labor del congreso se deben a mejoras en "la presentación y divulgación de ciertos documentos que anteriormente se publicaban pero no en los formatos más adecuados9" (RLTL, 2019, p.24); los progresos en el ámbito de la participación ciudadana se asocian con mejorías en cuanto al "acceso y la presentación de información sobre los diputados en el sitio web de la Asamblea: ahora cada diputado cuenta con un perfil personal con información relevante" (RLTL, 2019, p.25).

9 Por ejemplo el Orden del Día y el acta de sesión.

Estado de situación de la PIPA

En línea con los avances señalados en la sección precedente, uno de los proyectos principales dentro de la agenda de parlamento abierto la constituye la Política Institucional de Parlamento Abierto (PIPA). Esta política es parte de los compromisos establecidos por el Estado costarricense en el marco de los compromisos establecidos en el III Plan de Acción para un Gobierno Abierto 2017-2019. Con esto se busca mejorar la imagen de la institución y fomentar la transparencia y la rendición de cuentas; procurando brindar mayor:

> información a los habitantes, sin distingo algunos, y con procesos de participación activa con el fin de que tengan acceso a la labor y rendición de cuentas de los diputados, de las fracciones políticas y conozcan el funcionamiento institucional, para ello desarrollará más y mejores mecanismos e instrumentos de información y comunicación. (Cruz, 2018, p.30).

La PIPA fue presentada por el Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa junto con la Dirección Ejecutiva de la Asamblea Legislativa (AL), a organizaciones de sociedad civil (OSC) y funcionarios de diversas instituciones en octubre de 2017. Esta ha sido planteada con un horizonte temporal cinco años, plazo posterior al que se pretende revisarlos con los respectivos planes estratégicos institucionales que

la AL promulga cada cinco años. No obstante, a pesar de que la política fue presentada tempranamente, a la fecha ésta no ha logrado su aprobación por parte del congreso; las razones se detallan a continuación.

La primera versión de la Política de Parlamento Abierto se creó entre septiembre y octubre de 2017 después de la aprobación del Plan Estratégico Institucional de la Asamblea Legislativa y de haberse planteado como uno de los compromisos del *III Plan de Acción* de *Costa Rica* 2017-2019 *para la Alianza para* un *Gobierno Abierto*. Al finalizarse este documento, el mismo fue analizado a lo interno del parlamento y después fue sometido al examen de la Alianza para la Asamblea Legislativa Abierta (AAA). A partir de esto, el borrador de política comenzó a ser socializado a los diferentes sectores de la sociedad civil en noviembre de 2017 con el fin de recopilar una serie de insumos que posteriormente, fueron utilizados como recomendaciones a la política. Al incorporarse estas observaciones, se creó una segunda versión el documento el cual fue remitido al Directorio Legislativo en 2018 (J, Chavarría-Herrera, comunicación personal, 22 de enero de 2019). Sin embargo, en dicho órgano la discusión de la política no tuvo gran avance y de hecho, llegó a estancarse hasta el término de funciones de los congresistas del período 2014-2018.

Con la entrada de la nueva representación política dentro del parlamento costarricense, la diputada Carolina Hidalgo (Partido Acción Ciudadana) ha decidido retomar este proceso. Para ello, ha promovido la discusión del proyecto y la revisión del mismo con los respectivos jefes y jefas de fracción de cada partido político (J, Chavarría-Herrera, comunicación personal, 22 de enero de 2019). Después de efectuar dicha consulta, se ha planteado la posibilidad de que se modifiquen ciertos puntos de la política con el objetivo de que el mismo tenga un alcance mucho más general que el planteado hasta el momento, sobre todo porque algunas de las medidas propuestas en la política han generado resistencia por algunos representantes de los Partidos Liberación Nacional (PLN) y Restauración Nacional (PRN). Todo esto ha motivado el diseño de un tercer borrador de la política, el cual está siendo desarrollado por el Departamento de Participación Ciudadana de la AL. Con este objetivo, se ha creado una comisión técnica conformada por personal administrativo junto con congresistas, de modo tal que este ente sea capaz de identificar las principales preocupaciones en torno a la implementación de la política. Por el momento, este documento aún se encuentra en proceso de discusión, por lo cual todavía no ha recibido su aprobación. Asimismo, cabe mencionar que a la fecha también se han recibido múltiples contrapropuestas a este documento de Política de Parlamento Abierto (J, Chavarría-Herrera, comunicación personal, 22 de enero de 2019).

La Política Institucional de Parlamento Abierto se ha visto afectada por factores de carácter cultural.

En síntesis, se puede considerar que la aprobación de la Política Institucional de Parlamento Abierto se ha visto afectada principalmente por factores de carácter cultural que reflejan la inexistencia de un grado de sensibilización homogéneo por parte de todos los agentes políticos involucrados en dicho proceso, que evidencie el entendimiento sobre la importancia e impacto que puede generar la adopción de una política como ésta sobre la legitimidad de la Asamblea Legislativa. En ese sentido, la persistencia de una visión tradicionalista sobre el quehacer legislativo, muestra que en algunos casos persiste el apego a creencias que resultan contrarias a la promoción de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión parlamentaria. Asimismo, la concepción de prácticas políticas en las que se privilegian los elementos institucionales por encima de otros del sistema político, contribuyen a que la ciudadanía sea vista como un actor pasivo que poco tiene que aportar a los procesos de toma de decisiones, a la generación de políticas públicas y al control de las actuaciones gubernamentales. Con ello, se corre el riesgo de perder de vista como el destinatario final –y la razón de ser- de las intervenciones públicas, y se exhibe una consideración de la relación Estado-Sociedad en la que esta última es vista de manera problemática y no necesariamente como un aliado central para el sostenimiento de la democracia.

Retos pendientes en la agenda de Parlamento Abierto

A pesar de que en los últimos años se han dado avances notables en materia parlamento abierto, es necesario que se sigan identificando vacíos y debilidades con el fin de seguir introduciendo mejoras que estén encaminadas hacia una mayor transparencia y rendición de cuentas, así como a propiciar la participación ciudadana en la gestión legislativa. En línea con este objetivo, organizaciones como la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa (RLTL), la Alianza para una Asamblea Legislativa Abierta (AAA) y el personal del congreso han consideran que algunos de los aspectos en los que resulta necesario que se continué trabajando son los siguientes (AAA, 2018; Solís, 2018; RLTL, 2019):

a. Consolidar la apropiación del tema de parlamento abierto a lo interno de la AL y en todas las respectivas fracciones legislativas, sin que esto se vea afectado por el cambio de legislatura.

b. Asegurar la continuidad en las acciones realizadas hasta el momento en este tópico.

c. La aprobación de legislación sobre acceso a la información pública y la aplicación de las Guías de Parlamento Abierto en todos los despachos legislativos.

d. Reglamentar el cabildeo dentro del Poder Legislativo y el procedimiento mediante el cual un legislador puede perder sus credenciales.

e. Crear mecanismos de participación ciudadana en línea.

f. Establecer la obligatoriedad de que los diputados presentes informes públicos del trabajo que realizan, así como de sus gastos.

g. Optimizar la información a la que se puede acceder y la calidad de la misma.

h. Diseñar mecanismos mediante los cuales se pueda evaluar el impacto y los resultados de las intervenciones realizadas en el área de parlamento abierto.

i. Transmitir las sesiones de las comisiones legislativos por algún medio de comunicación, registrando las votaciones de cada uno de sus miembros.

j. Publicar información como los informes de auditoría y la hoja de vida de quienes ejercen como asesores legislativos.

k. Procurar que "el canal de televisión de la Asamblea Legislativa sea transmitido por señal abierta, así como retomar la transmisión por radio" (RLTL, 2019, p.25).

l. Aprobar legislación que fortalezca la agenda de parlamento abierto, entre la cual se encuentra: la Ley de acceso a la información, la Ley de participación ciudadana, la Ley de Lobby, la promulgación de una reforma constitucional "para eliminar la inmunidad de las personas integrantes de los Supremos Poderes que se encuentren en investigación por delitos de corrupción y manejo ilegal de fondos públicos" (AAA, 2018, p.8), establecer como imprescriptibles los delitos de corrupción, entre muchos otros.

m. Normar las obligaciones de los congresistas con relación a las circunscripciones que representan.

n. Establecer "estándares de publicación de documentos en línea que permitan procesar datos" (AAA, 2018, p.8).

o. Propiciar la creación de "mecanismos y herramientas que faciliten la fiscalización de las tareas legislativas por parte de la población" (AAA, 2018, p.7).

1.4 GOBIERNO DIGITAL

1.4.1 Comprobantes electrónicos

Dado el contexto de crisis fiscal que enfrenta el país, el proyecto de comprobantes electrónicos ha sido visto como un elemento clave para contribuir al saneamiento de las finanzas públicas al introducir mejoras en el proceso de recaudación. Si bien desde hace varios años, la Administración Tributaria tenía el interés de impulsar esta iniciativa, no es hasta marzo de 2014 que el Ministerio de Hacienda (Minhac) decide promover este proyecto con el fin de que se habilite un sistema que permite contar con información referente a los "ingresos, costos y gastos de los obligados tributarios" (CGR, 2018,

p.5) de modo tal que con ello, se reduzca la evasión de los impuestos de venta y renta, y se corrija las debilidades en la recaudación hacia los grandes contribuyentes, grandes empresas territoriales y los profesionales liberales. Bajo este objetivo, en mayo de 2016 el Minhac "suscribió el contrato «Servicio de una solución para el desarrollo, implementación y operación de un sistema para la recepción, validación y almacenamiento de comprobantes electrónicos», con una vigencia de cuatro años (hasta el 16 de junio de 2020) y un costo de USD $85 millones" (Contraloría General de la República, [CGR], 2018, p.8).

Cinco meses después y mediante la resolución DGT-48-2016, la Dirección General de Tributación (DGT) autorizó el uso de los comprobantes electrónicos permitiendo cinco variantes de este documento electrónico: la factura electrónica, el tiquete electrónico, las notas de crédito y débito electrónicas y los comprobantes provisionales por contingencia. Un mes después de que fuese emitida dicha resolución, la DGT emitió una nueva (DGT-51-2016) en la que estableció la obligatoriedad de que todos los obligados tributarios utilizaran "la facturación electrónica para el respaldo de ingresos, costos y gastos" (CGR, 2018, p.9). Con este propósito, la DGT definió un cronograma para el cumplimiento de dicha obligación a lo largo del 2018, siendo que cada sector debía estar incorporado a partir de las siguientes fechas: salud (15 de enero), contable-financiero-administrativo (1 de febrero), legal (1 de marzo), ingeniería-arquitectura-informática (2 de abril) y otros sectores (1 de mayo). Posteriormente, estas fechas se vieron complementadas por la resolución DGT-R-012-2018, en la que se "estableció la obligatoriedad del uso de comprobantes electrónicos, para aquellos obligados tributarios que no se notificaron en la Resolución…DGT-R-51-2016, del 10 de octubre de 2016" (CGR, 2016, p.10) y que debían incorporarse en función del último número de la cédula física y/o jurídica.

A un año de que se pusiera en marcha la transición hacia el sistema de facturación electrónica, la Contraloría General de la República (CGR) realizó un informe de auditoría especial sobre la planificación y el seguimiento del proyecto de comprobantes electrónicos del Minhac (DFOE-SAF-IF-00011-2018). En este este estudio, la GCR examinó el planeamiento y el seguimiento entre el 1 de enero de 2014 y el 31 de mayo de 2018. La auditoría reveló los siguientes resultados:

a. Únicamente un 9,6% de los grandes contribuyentes nacionales (41 de 428) estaban utilizando el sistema de comprobantes electrónicos, mostrando una cobertura más baja de lo esperada.

b. Sólo 28% de los profesionales liberales "obligados a emitir comprobantes electrónicos lo estaban haciendo (38 934 de 137 741)" (CGR, 2018, p.3).

c. 56% de los profesionales liberales del sector legal estaban emitiendo comprobantes electrónicos, 45% de salud, 14% de contable-financiero-administrativo, 33% de ingeniería-arquitectura informática y 17% de otros sectores.

d. La mayor cantidad de comprobantes electrónicos fueron tiquetes electrónicos (44,9%), seguido por las facturas electrónicas (43,8%), los comprobantes provisionales por contingencias (8,6%), las notas de crédito (2,6%) y las notas de débito (0,1%).

Este panorama muestra que si bien este proyecto tiene el potencial para introducir mecanismos de control que mejoren el proceso de recaudación de los recursos del fisco, los resultados arrojados por el informe de auditoría DFOE-SAF-IF-00011-2018 muestran que una cantidad muy baja de contribuyentes es la que utiliza el sistema de facturación electrónica. Esto se debe a dos razones, siendo la primera de ellas, el que la DGT aún no haya ejercido sus potestades para sancionar a los obligados tributarios que no han cumplido con los plazos establecidos en las resoluciones DGT-R-51-2016 y DGT-R-012-2018. Tal situación ha llevado a que la DGT iniciara un plan de control para que la Dirección de Control Tributario Extensivo comience el proceso de aplicación de sanciones y asimismo, también se emitió la directriz DCTE-DI-009-2018 en junio de 2018 referente

Los resultados del informe de auditoría muestran que una cantidad muy baja de contribuyentes utiliza el sistema de facturación electrónica.

La DGT aún no utiliza los datos del sistema de comprobantes electrónicos para llevar a cabo el correspondiente control.

al "Procedimiento para la aplicación de la sanción estipulada en el artículo 83 del CNPT «Incumplimiento en el Suministro de Información», por el no envío de archivos XML (Comprobante electrónico) a la Dirección General de Tributación" (CGR, 2018, p.12). Asimismo, otro aspecto que ha afectado la transición está vinculado con la extensión del plazo para la adopción de la facturación electrónico, particularmente para los Grandes Contribuyentes, a los cuales se les otorgó más tiempo con el fin de terminen de ajustar sus sistemas, se evite que pidan prórrogas posteriores e interpongan recursos de amparo ante la DGT. Todo esto acarrea el riesgo potencial de que no se alcance la "cobertura total de los contribuyentes facturando electrónicamente en el país según los plazos establecidos a nivel normativo, lo que incide en los planes integrados de control tributario a desarrollar y…también en la recaudación tributaria" (CGR, 2018, p.13).

El informe de la CGR también indica la existencia de falencias asociadas a la fase de formulación y evaluación del proyecto de comprobantes electrónicos. Asimismo, a pesar de que se contempló la elaboración de un módulo para producir estadísticas generales y específicas, en su diseño no se previó la habilitación de herramientas que permitiesen utilizar la información registrada para generar cruces de datos y además, el sistema no permite realizar consultas de datos con un horizonte temporal mayor a un mes; llegando a producir problemas para acceder a la información almacenada en la plataforma. Esto no sólo ha limitado el aprovechamiento de los beneficios asociados al cambio de sistema sino que también ha restringido la medición de resultados y beneficios del "proyecto en la mejora del diseño y aplicación del plan de control tributario y su recaudación tributaria asociada" (CGR, 2018, p.14).

Por otro lado, también indica que durante la fase de formulación del proyecto de comprobantes electrónicos no tomó en cuenta los lineamientos contenidos en la *Guía metodológica general para la identificación, formulación y evaluación de proyectos de inversión pública* del Mideplan –los cuales deben ser tomados en cuenta por las instituciones del sector público, a la hora de diseñar este tipo de proyectos-. Asimismo, el informe de la CGR indica que el Minhac decidió efectuar la contratación

> "con base en la información solicitada a dos entes públicos, sin considerar en su análisis económico y técnico, información de entes del sector privado, de manera tal que pudiera determinar la oferta más conveniente para el proyecto de comprobantes electrónicos. En ese sentido, la información analizada no permite evidenciar que el precio total de la contratación (US $8,5 millones) es razonable para la Hacienda Pública costarricense" (CGR, 2018, p.17).

1.4.2. Firma digital

Con la promulgación del decreto ejecutivo N°40682 MP-PLAN-Micitt del 1 de noviembre de 2017 Reforma al Decreto Ejecutivo N°38536-MP-PLAN, Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, se estableció que la Rectoría de Gobernanza Digital formaría parte del Micitt, ya que eso le permitiría a la institución la posibilidad de "contar con las bases para definir un modelo de gobernanza digital, donde el Estado potenciaría la transversalidad en los servicios públicos mediante el uso eficiente de las tecnologías digitales" (Micitt 2018b, p.152). Esto hizo que a partir del 23 de enero de 2018, se trasladase el "oficialmente las responsabilidades del Director de Certificadores de Firma Digital a la figura de Director de Gobernanza Digital por medio del oficio Micitt-DM-OF-099-1-2018" (Micitt, 2019, p.19).

A partir de esto, comenzaron las respectivas gestiones para que dos de los departamentos del Micitt (los que rigen los Proyectos en Gobernanza Digital y Normalización y Control) fuesen dotados de las plazas y el presupuesto necesario para darle seguimiento al trabajo que realizaba la DFCD. Sin embargo, a la fecha "no se cuenta con la aprobación de las plazas solicitadas ni con presupuesto aprobado" (Micitt, 2019, p.19). A pesar de esto, a la fecha 54 entidades públicas se encuentran utilizando la firma

digital y en el país se cuenta con total de 104 aplicaciones distintas a las cuales se puede acceder con la firma digital (https://www.mifirmadigital.go.cr/fdigital/pdf/fd-instituciones.pdf). Asimismo, entre mayo de 2017 y marzo de 2018 se ha "logrado un aumento en la cantidad de usuarios de servicios digitales que han adquirido el certificado de Firma Digital" (Micitt, 2018b, p.162), particularmente, en el caso de los certificados de persona jurídica a la CA SINPE del Banco Central de Costa Rica (BCCR), instancia que ha emitido "21 certificados de sello electrónico y 3 certificados de agente electrónico" (Micitt, 2018b, p.157). Un año después, al 5 de marzo de 2019 se registran 74 sello electrónico y 19 certificados de agente electrónico (Dirección de Gobernanza Digital, 2019).

En contraste, si bien es cierto que desde 2009, la cantidad de certificados digitales emitidos ha experimentado un crecimiento paulatino con una tendencia hacia el alza; llama la atención que durante el 2018 la cantidad de certificados emitidos fue bastante menor que la de 2017 (ver tabla 1.8.).

Tabla 1.8. Certificados digitales emitidos por Oficina de Registro (2009-2019)

Entidad	Oficinas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Total
Total	47	620	6 213	10 516	19 127	24 365	39 467	38 428	49 744	61 065	55 118	9227	304 663
Banco Nacional de Costa Rica	12	10	3 228	6 466	9 838	11 692	18 492	18 862	23 274	25 136	22 008	3357	139 006
Banco de Costa Rica	5	3	50	594	2 163	2 318	4 064	3 840	4 531	5 960	8 164	1585	31 687
Banco Popular y de Desarrollo Comunal	7	85	1 222	1 591	2 867	5 109	5 116	3 415	3.240	5 139	3 895	577	31 679
Banco BAC San José	2	20	522	572	1 207	1 391	2 674	2 929	3 385	4 234	5 526	1042	22 460
Banco Central de Costa Rica	2	496	825	315	1 106	572	2 971	2 567	3 673	3 927	2 548	325	18 900
Cooperativa Nacional de Educadores R.L.	2			42	572	1 047	2 196	1 610	2 220	2 486	2 743	413	12 916
CoopeAnde 1	3						68	1 081	1 831	4 033	3 510	391	10 523
Banco ProméricaS.A.	2				299	539	1 348	1 087	1 863	2 202	1 460	394	8 798
Vida Plena-Operadora de Pensiones	1								1 987	2 685	1 442	235	6 114

Tabla 1.8. Continuación

Entidad	Oficinas	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019*	Total
Coopealianza	1						44	698	1 101	1 657	1 373	353	4 873
Grupo Mutual Alajuela - La Vivienda	1		27	51	321	243	812	534	766	1 005	792	220	4 551
Instituto Nacional de Seguros	3		11	423	305	732	517	551	386	706	325	36	3 956
Banco Lafise	1			24	163	253	671	371	448	584	246	62	2 760
Banco BCT S.A.	1	6	324	349	311	267	287	233	302	323	208	35	2 610
Banco Scotiabank de Costa Rica S.A.	1							352	459	797	566	100	2 174
Banco Crédito Agrícola de Cartago*	1		4	89	75	202	207	298	278	167	0	0	1 320
Banco Davivienda	2									24	312	102	336

Fuente: Tomado de https://www.bccr.fi.cr/seccion-firma-digital/firma-digital/estadisticas

**Datos al 28 de febrero de 2019*

Por otro lado, a lo largo de 2018 también se procedió a oficializar las modificaciones de los documentos "Reglamento a la Ley N°8454, Política de Certificados para la Jerarquía Nacional de Certificadores Registrados versión 1.2 y Directrices para las Autoridades de Registro (RA) de la Jerarquía Nacional de Certificadores Registrados de Costa Rica versión 1.1" (Micitt, 2018b, p.161). Si bien este proceso dio inicio en 2016 con las primeras discusiones para reformar dichos documentos, no es sino hasta 2017 cuando comenzó el proceso de introducción de mejoras y que estas fueron sometidas a consulta pública.

Aunado a la promulgación de estas reformas, la Dirección de Gobernanza Digital también ha llevado a cabo importantes esfuerzos para promover el uso y adopción de la Firma Digital certificada. Esto ha implicado la actualización del sitio web www.mifirmadigital.go.cr, la realización de charlas (77) y capacitaciones (66) en el tema y la construcción de capacidades de 2290 funcionarios públicos que adquirieron conocimientos en Firma Digital. Además, se asesoraron:

> más de 75 entidades, tanto del sector público como privado…en la conceptualización estratégica de sus servicios y productos tanto internos como dirigidos a clientes y ciudadanos, para que se ofrezcan por medios electrónicos utilizando mecanismos de firma digital, y así no tengan que presentarse físicamente y pasar por todo lo que ello conlleva (Micitt, 2018b, p.160).

1.4.3 Sistema de Compras Públicas (Sicop)

Al cierre de 2018, el Sistema de Compras Públicas es utilizado por más de 200 instituciones que realizan compras a proveedores registrados en dicha plataforma en la que se cuenta con 21.750 personas físicas y jurídicas registradas en el Registro Único de Proveedores. Asimismo a la fecha, se han "publicado un total de 70.583 concursos 100% electrónicos, a partir de los cuales se han notificado 77.629 contratos" (Sistema Integrado de Compras Públicas, [Sicop], 2019, p.5) y se han realizado 526 adjudicaciones por remates y 44 subastas electrónicas, que en conjunto constituyen una adjudicación de 1.862 mil millones de colones.

Tabla 1.9. Estadísticas Generales del Sistema de Compras Públicas 2014-2018

Dato	2014	2015	2016	2017	2018*
Cantidad de productos/servicios registrados (el total acumulado)	150.787	234.939	505.619	505.188	653.526
Cantidad de proveedores registrados(el total acumulado)	9.236	11.261	17.483	17.461	21.750
Cantidad de instituciones compradoras (el total acumulado)	60	60	194	194	200
Total de usuarios(el total acumulado)	14.138	17.563	29.008	28.968	36.375
Cantidad de procedimientos en línea publicados	10.641	16.968	13.018	18.241	70.583 total acumulado
Cantidad de partidas adjudicadas	11.617	19.170	26.858	41.896	151.737 total acumulado
Cantidad de partidas adjudicadas por remate	158	231	75	60	526 total acumulado
Cantidad de partidas adjudicadas por subasta	13	14	13	9	44
Monto contratado en colones	198.381.237.924	349.458.471.448	262.101.802.812	577.408.775.426	1.86.623.746.283,38
Monto contratado en dólares	378.820.394	658.691.553	475.778.017	1.011.706.757	3.318.807.110,48

Fuente: Elaboración propia en base a Cruz, 2018 y el Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018.

La cantidad total de carteles publicados entre 2010 y 2018 es de 70.583, mientras que las invitaciones automáticas enviadas han sido de 5.363.641, lo cual muestra el impacto que ha tenido la implementación del mecanismo de invitación automática que el sistema envía a los proveedores registrados en el sistema. Mientras que en el

> modelo tradicional, la invitación queda a discreción del funcionario encargado del concurso…En el modelo electrónico de Sicop este esquema es modificado radicalmente, siendo la propia plataforma la que se encarga de invitar a los oferentes…se puede apreciar el impacto de este mecanismo. En promedio se alcanzan 75,99 invitaciones por concurso, lo cual significa un avance monumental en favor de la publicidad de los concursos y la transparencia en la compra pública (Sicop, 2019, p.7).

Con respecto a las cifras referentes al tipo de proveedor que registra mayor cantidad de compras de 2010 a 2018 se muestra que las compras están concentradas en empresas grandes representando cerca del 73,9% de todas las compras realizadas en el período y lo cual constituye una marcada diferencia con proveedores de otro tamaño.

Tabla 1.10. Compras según el tipo de proveedor

Enero 2018-Diciembre 2018

Tipo de proveedor	Montos en colones (CRC)	Monto en dólares (USD)	Porcentajes de compras realizadas a proveedores por clasificación
No clasificado	6.113.994.832,8	10.927.177,1	1
Grande	454.853.716.737	796.006.697,3	73,9
Mediana	80.711.281.313,7	139.920.946	13,1
Pequeña	65.992.106.617,8	114.704.036,1	10,7
Micro Emprendedor	8.497.035.722	14.718.847,3	1,4
Total	616.168.135.223,2	1.076.277.703,8	100

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018.

Por otro lado, el informe de gestión del Sicop para el período de 2018 indica que el procedimiento de compra que más utilizan las instituciones y entes públicos del país, son las contrataciones por vía directa, llegando a representar cerca del "79% del total de procedimientos realizados" (Sicop, 2019, p.6) de 2010 a 2018. Este aspecto además de haber sido mencionado en reiteradas ocasiones en otras ediciones de este informe, no deja de constituir un signo de preocupación si se considera que esta modalidad de contratación puede prestarse para que se seleccionen proveedores a medida y sin tener que pasar por el procedimiento de concurso ordinario que debe seguirse en otras modalidades de contrato.

El procedimiento de compra que más utilizan las instituciones y entes públicos, son las contrataciones por vía directa 79% del total de procedimientos realizados.

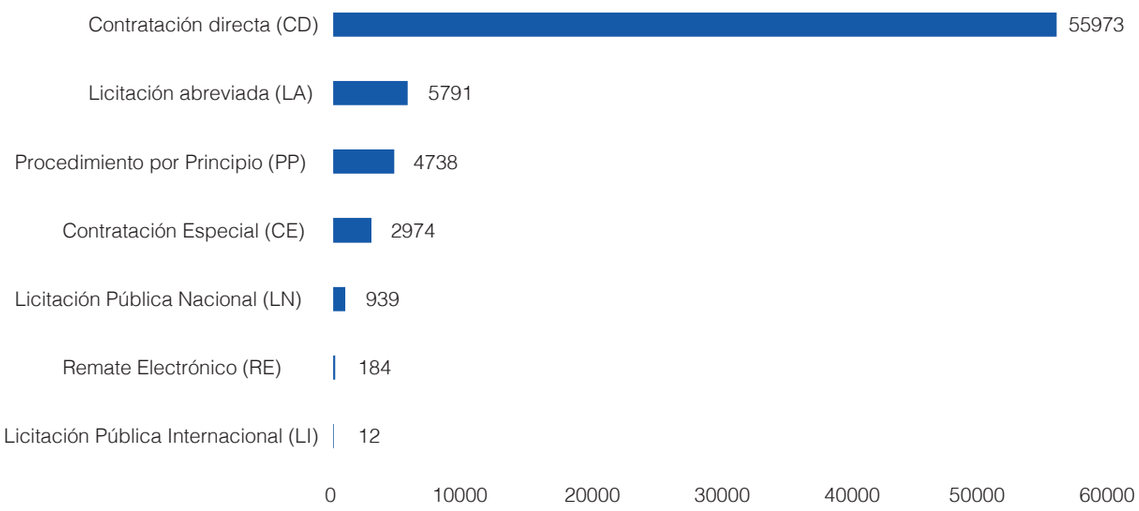

Figura 1.15. Contratos adjudicados por Sicop según el tipo de cartel. (Total acumulado Julio 2010-Diciembre 2018)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018, Sicop.

Al examinar las instituciones públicas con más contrataciones adjudicadas a través del Sistema de Compras Públicas corresponden a las municipalidades de San José y Alajuela, el Instituto Costarricense de Electricidad, el Banco Central de Costa Rica, el Instituto Nacional de Seguros, el Ministerio de Seguridad Pública, el Banco Nacional de Costa Rica, la Municipalidad de Alajuela y el Consejo Técnico de Aviación Civil. De estos, la mayoría de las contrataciones constituyen aquellas realizadas por vía directa (ver tabla 1.11.). En ese sentido, la preeminencia numérica de estos contratos por encima de otros distintos a dicha modalidad, pone en cuestión la efectividad de la plataforma para incentivar procesos de compra de servicios y productos transparentes dentro del sector público.

Tabla 1.11. Instituciones con mayor cantidad de contratos adjudicados a través del Sicop, 2018

-Por tipo de contrato-

Institución	Licitación pública nacional	Licitación pública internacional	Licitación abreviada	Procedimiento por principio	Contratación directa	Contratación especial	Remate	Total
Municipalidad de San José	7	0	36	0	1.905	0	0	1.948
Instituto Costarricense de Electricidad	2	1	38	0	740	0	9	790
Banco Central de Costa Rica	10	0	25	0	427	0	3	465
Instituto Nacional de Seguros	14	0	32	74	322	1	0	443
Ministerio de Seguridad Pública	14	0	34	0	345	0	0	393

Tabla 1.11. Continuación

Institución	Licitación pública nacional	Licitación pública internacional	Licitación abreviada	Procedimiento por principio	Contratación directa	Contratación especial	Remate	Total
Banco Nacional de Costa Rica	17	0	12	0	232	103	0	364
Municipalidad de Alajuela	0	0	51	0	291	0	0	342
Junta Administrativa del Registro Nacional	2	0	30	0	284	12	0	328
Consejo Técnico de Aviación Civil	8	0	25	0	280	0	0	313

Fuente: Elaboración propia en base a Cruz, 2018 y el Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018.

Igual de preocupante resulta que algunas de estas instituciones señaladas previamente, también tienden a realizar procesos de compra no concursados en los que se ha invitado a un único oferente (ver tabla 1.12.); a pesar de que dicho aspecto sea permitido por la normativa que rige las compras públicas en el país.

Tabla 1.12. Cantidad de carteles publicados por oferente único

(Julio 2010-Diciembre 2018)

Institución	Cantidad de carteles por oferente único	Total de carteles publicados	% de compras realizadas
Municipalidad de San José	1.788	3.830	47%
Junta Administrativa del Registro Nacional	846	1.867	45%
Correos de Costa Rica S.A.	808	1.310	62%
Banco Central de Costa Rica	616	1.379	45%
Instituto de Desarrollo Profesional Uladislao Gámez Solano	516	622	83%
Tribunal Supremo de Elecciones	458	1.453	32%
Ministerio de Cultura y Juventud	413	963	43%
Instituto Costarricense de Electricidad	412	9.965	4%
Instituto Costarricense de Turismo	381	1.448	26%
Teatro Popular Melico Salazar	339	640	53%

Fuente: Elaboración propia en base a Cruz, 2018 y el Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018.

Al valorar el índice de infructuosidad acumulado de 2010 a 2018 de los contratos publicados a través del Sicop, se evidencia que el 91% de los concursos recibieron ofertas por lo que no es posible aducir este aspecto como un elemento para disuadir a las instituciones en el uso de la plataforma y por ello, resulta más que necesario que a futuro se ejecute cuidadosa revisión sobre las razones por las cuales las instancias de gobierno siguen prefiriendo este tipo de contratación.

1.5 OTRAS CONSIDERACIONES DE POLÍTICA PÚBLICA

1.5.1 Centros Comunitarios Inteligentes

Los Centros Comunitarios Inteligentes (Ceci) constituyen "espacios de encuentro comunitario orientados a disminuir la brecha digital y desarrollar el aprendizaje, emprendedurismo y diversos servicios en línea, adaptados a las necesidades" (Micitt, 2018b, p.62) de las comunidades. Estos constituyen la única meta regionalizada del Sector de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2015-2018 y al 2018 se contabilizaron un total de 196 Ceci dentro del país, con una cobertura mayor al 90% del territorio nacional. En estos un total de 7233 personas recibieron algún tipo de capacitación en estos centros, siendo las mujeres quienes mayoritariamente recibieron esta formación –representan el 60% de los beneficiarios-. Asimismo, al iniciar el 2019, la institución reporta un crecimiento en el número de Cecis que se encuentran en operación, llegando a los 254 centros de esta índole. La distribución por provincias, muestra que la mayoría de los Ceci se concentran en San José y Alajuela.

Tabla 1.13. Número de Centros Comunitarios por provincia (2019)

Alajuela	49
Cartago	29
Guanacaste	36
Heredia	22
Limón	21
Puntarenas	34
San José	63
Total	254

Tabla 1.14. Avance y clasificación de las metas anuales del del Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, CECI

Centros Comunitarios Inteligentes

Indicador-Meta período	Meta 2018	Avance al 30 de junio de 2018		Clasificación del avance de la meta	Proyección I cumplimiento meta anual 31 dic. 2018	
		Absoluto	%		Absoluto	%
2,56	2,56	1,92	73,3%	De acuerdo con lo programado	2,56	100
Región Central 1,36	1,36	1,262	92,79%	De acuerdo con lo programado	1,36	100
Región Brunca 0,17	0,17	0,081	47,65%	De acuerdo con lo programado	0,17	100
Región Chorotega 0,38	0,38	0,192	50,53%	De acuerdo con lo programado	0,38	100
Región Huetar Caribe 0,13	0,13	0,089	68,46%	De acuerdo con lo programado	0,13%	100
Región Huetar Norte 0,27	0,27	0,153	56,67%	De acuerdo con lo programado	0,27%	100
Región Pacífico Central 0,25	0,25	0,138	55,2%	De acuerdo con lo programado	0,25%	100

Fuente: Tomado del Informe Semestral de Seguimiento de metas 2018 PND 2015-2018, primer semestre del 2018, Mideplan.

Si bien la existencia de una red de Cecis de este tamaño junto con la ampliación de la oferta de capacitación pueden ser considerados como aspectos de éxito de este programa; el informe de seguimiento semestral realizado por el Mideplan al PND 2015-2018 (durante el primer semestre del 2018) indica que los progresos registrados en las áreas periféricas son menores a los mostrados en la Región Central, esto a pesar de que el programa ha logrado avanzar según los plazos definidos para el 2018.

"Esto se debe a que la única que ha logrado alcanzar el 92,8% de avance es la región Central, mientras que el resto de las regiones rondan el 60%"(Mideplan, 2018b, p.39) mostrando cierta tendencia hacia la "concentración de beneficios y servicios en la parte central del país, en detrimento de lo que se espera llegue a las regiones periféricas del país… acrecentando de esta forma las brechas regionales" (Mideplan, 2018b, p.39) particularmente con los territorios Chorotega, Brunca y Central Pacífico. De manera paralela, el informe de seguimiento del Mideplan también señala que la sostenibilidad del programa ha visto limitada su implementación principalmente por la falta de recursos para invertir en mantenimiento y actualización de equipos, personal y capacitación para la regiones, principalmente en las periféricas; así como por problemas asociados a la disposición de equipos y conectividad. Para solventar estas falencias, el Micitt firmó un acuerdo con el Instituto Costarricense de Electricidad para que los Cecis ubicados en áreas rurales y alejadas puedan contar con "acceso a una señal de internet de calidad" (Micitt, 2018b, p.67).

En términos de presupuesto el programa de Ceci entre 2017 y 2018 sufrió una reducción en los recursos presupuestarios en los que este contaba para su ejecución. Mientras que para 2017 el presupuesto asignado fue de 75 millones de colones, este sufrió una disminución en 2018 al llegar a 59,5 millones de colones. A pesar de esto, en ambos años se recibió el apoyo financiero de Fonatel, lo que contribuyó a que se captaran 2 millones de dólares respectivamente, lo que ayudó al reemplazo de 2664 equipos tecnológicos dispuestos en los Ceci (J, Villalobos-Vindas, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).

92,8% de avance es de la región Central, el resto de las regiones rondan el 60%.

Asimismo, con el auspicio de Fonatel y bajo la segunda etapa del Programa de Centros Públicos Conectados, esta instancia ha contribuido con la "instalación de equipo alrededor del país, con las visitas para la verificación del funcionamiento de equipos y el levantamiento de inventarios" (Mideplan, 2018b, p.34). Gracias a esto, de 196 Cecis en funcionamiento, 130 recibieron equipo nuevo a través de Fonatel; mientras que los 66 faltantes "serán dotados de dicho equipo en la segunda del proyecto" (Micitt, 2018b, p.69). Esta primera fase de renovación de los Cecis tuvo un desembolso cercano a los $2 000 000 dólares y ha impactado directamente a "centros educativos del MEP, los Centros de Educación y Nutrición y Centros Infantiles de Atención Integral CENCINAI del Ministerio de Salud y a las áreas de salud de la…C.C.S.S." (Micitt, 2018b, p.72). Algunas de las gestiones más relevantes realizadas en 2017 y 2018, el marco de las intervenciones conjuntas entre Micitt y Fonatel destacan la renovación de equipo de cómputo y la instalación de "proyectores con módulos de interactividad, dispositivos para personas con discapacidad, [y][10] lectores de firma digital" (Micitt, 2018b, p.68), mediante una inversión de unos $276 000 dólares; y la entrega de 1322 dispositivos tecnológicos en 130 laboratorios comunitarios, representando una inversión total de $1 206 150 dólares. Sumado a lo anterior, en el período en cuestión también destacan:

a. La entrega de 129 dispositivos tecnológicos a 12 Cecis de la provincia de Guanacaste (Liberia, La Cruz, Bagaces, Cañas, Tilarán y Santa Cruz), lo que constituye una inversión de $191 905 dólares.

b. La inauguración del Ceci del Colegio Científico de Cartago en 2018.

c. La instalación en octubre de 2018 de un Ceci en el Centro Diurno de la Asociación de Adultos Mayores Casa San Antonio de Padua, en Rincón Grande de Pavas.

10 Esta palabra fue introducida con propósito sintáctico y no corresponde a la redacción original que fue empleada en el informe referido.

Durante el 2019 se espera que el Micitt abra 60 nuevos Centros Comunitarios Inteligentes en todas las provincias del país, a lo cual se estará pendiente en las próximas ediciones de este informe.

La principal novedad acontecida a lo largo de 2018 guarda relación con el tipo de capacitación que brindan estos centros, ya que si bien estos suelen ofrecer formación en áreas de ofimática –por ejemplo cursos introductorios a la computación, uso del correo electrónico e internet y Microsoft Office- el Micitt ha llevado a cabo alianzas con otras instituciones como el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), CISCO y Hewlett-Packard (HP) para ofrecer opciones de formación alternativas a la población beneficiaria de los Cecis.

Con respecto a la oferta de capacitación de los Cecis, en ediciones previas de este informe (Cruz, 2017) se ha señalado que ésta ha tendido a estar conformada por cursos que en su mayoría constituían de ofimática, siendo los cursos de introducción a la computación, Microsoft Word y Excel (básico, intermedio y avanzado), uso de internet y correo electrónico, las principales opciones de formación brindadas en dichos centros. A simple vista, esto revela que si bien los cursos ofrecidos hasta ese momento han sido de suma relevancia para cerrar las brechas en la población que se encuentra en condiciones de vulnerabilidad y potenciar la creación de capacidades tecnológicas básicas en las mismas; no dejaban de constituir opciones de formación limitadas que no permitían un aprovechamiento más profundo de las TIC, aunque esto no significa que no constituyan un esfuerzo relevante. A la fecha, un breve vistazo de la información disponible en el sitio web http://www.ceci.go.cr/zf_Web/Index/cursos muestra que a marzo de 2019, la oferta de cursos de capacitación se ha ampliado hacia otras áreas que previamente no estaban incluidas en la currícula. De ese modo, actualmente se incluyen cursos en el idioma inglés y en la utilización de tecnologías digitales (particularmente con respecto a los teléfonos inteligentes y las redes sociales), así como en otras áreas que requieren un mayor nivel de apropiación de las TIC (ver tabla 1.15).

Tabla 1.15 Oferta de cursos en Centros Comunitarios Inteligentes

Enero-marzo 2019

Ofimática	Uso de tecnologías digitales	Idiomas	Otros
1. INT-01: Introducción a la computación 2. CBW-01: Microsoft Office – Word 3. CBE-01: Microsoft Office- Excel Básico 4. CBPP-01: Microsoft Office - Power Point 5. CIE-01: Microsoft Office- Excel Intermedio 6. INT-05: Computación Básica para Adulta Mayor – CPIC 7. AIB-01 ADECOFIM: Aplicaciones Informáticas Básicas 8. CISCO-GTCON: Get Connected Excel Avanzado 9. INC-INT01: Principios de ofimática - Mundo de Oportunidades	1. CECI307-RSAM: Uso Seguro de Redes Sociales para Adultos Mayores 2. Curso SPH-01: Teléfonos Inteligentes 3. REDSOC-01: Redes Sociales 4. SMRTPH-01: TELEFONOS INTELIGENTES	1. ING-01: Inglés Básico 2. ENG-1 ASTRAVI: English for Conversation: Beginners 1 3. EforC-basic 1-ASTRAVI: English for Conversation: Basic 1 EforC: Pre Intermediate : English for Conversation: Pre-Intermediate 1	1. CISCO-CIBER: Ciberseguridad 2. CISCO-EMP: Emprendedurismo 3. CECI91-ETIC: Empleo de 4. Tecnologías de Información y Comunicación 5. CISCO-INTCOSAS: Internet de las cosas 6. SICOP: Sistema de compras SICOP 7. Introducción a redes CISCO 8. PHT-01: Photoshop básico PS-BAS: Photoshop Básico CECI380-Windows10: Introducción al Sistema Operativo Windows 10

Fuente: Elaboración propia en base a http://www.ceci.go.cr/zf_Web/Index/cursos

El apoyo financiero de Fonatel logró con el reemplazo de 2664 equipos teconlógicos dispuestos en los Ceci.

De forma complementaria a la apertura de estas nuevas opciones de capacitación, durante 2017 en más de 190 Ceci las personas encargadas de la administración de estas instancias fueron capacitadas como Facilitadores de Ceci bajo un curso que la Universidad Estatal a Distancia les brindó. Esta instrucción fue impartida en una modalidad bimodal y en términos de su contenido, estuvo conformada por una serie de módulos en "formación docente, didáctica, cursos de computación y plataforma Cisco" (Micitt, 2018b, p.64). Este proceso de construcción de capacidades conllevó una inversión de $20 millones de dólares, en la un total de 70 administradores de Ceci fueron formados con el fin de que estos repliquen su conocimiento a 253 personas más. De acuerdo con la Dirección de Apropiación Social del Conocimiento, este curso:

> se mantendrá abierto de manera permanente con el fin de que cuando haya un cambio de Gestor el nuevo pueda iniciar la capacitación en el momento en que lo requiera. La capacitación incluye todo el proceso de gestión de los Ceci, haciendo énfasis en la búsqueda de la eficiencia, fortaleciendo las capacidades técnicas en los gestores y gestoras de los Centros Comunitarios Inteligentes para el aprovechamiento de la Plataforma de Gestión de CECI desarrollada por el Micitt (J, Villalobos-Vindas, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).

1.5.2. Transporte público inteligente

Si bien desde hace más de veinte años se iniciaron las discusiones sobre la generación de un sistema de pago electrónico en las rutas de autobús del país, hasta el 15 de enero de 2018 se presentó una primera versión de este proyecto, en el que se detallan aspectos vinculados al diseño del mismo (Chacón, 17 de enero de 2018, párr.3). El propósito de esta iniciativa es que todos los autobuses utilicen un único sistema de pagos mediante tarjetas de débito y crédito con tecnología sin contacto –*contactless*-. A este efecto, las cámaras autobuseras firmaron un convenio en el que acordaron que el Banco Central de Costa Rica (BCCR) fungirá como la entidad reguladora del sistema central de recaudo[11]. A partir de esto, al BCCR le corresponderá:

> administrar los procesos de liquidación que consideren el cobro de tarifas simples, tarifas integradas y tarifas calculadas mediante técnicas de optimización de los costos de viaje de los pasajeros. Además, el sistema deberá facilitar la integración tecnológica con las plataformas de apoyo a la gestión y el control de operadores del transporte (Chacón, 17 de enero de 2018, párr. 24).

A la fecha, la oferta de cursos de capacitación se ha ampliado hacia otras áreas que previamente no estaban incluidas en la currícula.

A pesar de este progreso, este sistema aún no ha entrado en vigencia ya que durante 2018 aún se tuvieron que definir procesos y afinar detalles técnicos para que el sistema pueda entrar en funcionamiento. Es por ello que a la fecha de edición de este informe no se registran mayores avances con respecto a esta iniciativa.

1.5.3 A pasos del encendido digital

En términos de presupuesto el programa de Ceci entre 2017 y 2018 sufrió una reducción en los recursos presupuestarios en los que este contaba para su ejecución. Mientras que para 2017 el presupuesto asignado fue de 75 millones de colones, este sufrió una disminución en 2018 al llegar a 59,5 millones de colones. A pesar de esto, en ambos años se recibió el apoyo financiero de Fonatel, lo que contribuyó a que se captaran 2 millones de dólares respectivamente, lo que ayudó al reemplazo de 2664 equipos tecnológicos dispuestos en los Ceci (J, Villalobos-Vindas, comunicación personal, 12 de marzo de 2018).

11 Este permite conocer la cantidad de viajes y cobros efectuados. Asimismo, se considera que el mismo podrá ser de gran utilidad para calcular los costos de pasaje e identificar el posicionamiento por GPS de cada autobús.

Durante 2017 en más de 190 Cecis las personas encargadas de la administración de Ceci fueron capacitadas como Facilitadores.

En América Latina, Brasil destaca por ser el país de la región que se encuentra más avanzado en la transición hacia la televisión digital terrestre (TVD), ya que no sólo inició sus pruebas en 2007, sino que también desde 2017 ha dado inicio con el proceso del apagón analógico; aunque se espera hasta que el 2023 "se complete la cobertura en la mayoría de estados" (El Confidencial, 25 de marzo de 2018, párr.11) de la federación. Otros países como Venezuela, Chile, Argentina, Perú, Paraguay, Ecuador, Uruguay, Bolivia y Colombia también han dado importantes avances en este tema, al haber iniciado –en su mayoría- las pruebas de la TVD entre "2008 y 2010, con proyección de iniciar el apagón analógico entre 2019 y 2020" (El Confidencial, 25 de marzo de 2018, párr.12).

En el caso costarricense, se determinó que el proceso del encendido digital daría inicio el 14 de agosto de 2017. No obstante, el país no logró concretar esta meta en el período señalado y por tal razón, se decidió trasladarlo para el 16 de diciembre de 2017. Al parecer la principal razón de este atraso se vincula con la no implementación a tiempo de los permisos de pruebas experimentales de la TVD, para las cuales si bien se contaba con el aval del Viceministerio de Telecomunicaciones desde 2013; apenas a septiembre de 2015 se tenían aprobados 11 permisos de prueba (Cordero, 2017).

Paralelamente, otro de los factores que no permitió el cambio hacia la TVD en agosto de 2017 fueron los retrasos en la adecuación de los títulos habilitantes para los concesionarios, ya que hasta mayo de 2017 fueron definidos los "parámetros técnicos para las transmisiones bajo el estándar ISDB-tb, exigidos" (Cordero, 9 de noviembre de 2017, párr.9)[12]. Asimismo, Sutel y Micitt también emitieron tardíamente –en octubre de 2017- las etapas y lineamientos necesarios para realizar dicha adecuaciones, por lo que hasta noviembre de 2017 dio inicio el proceso de "solicitud a los operadores de televisión de la información relativa al diseño final de sus redes de televisión digital" (Cordero, 9 de noviembre de 2017, párr.11), y en consecuencia, la implementación de la TVD se vio afectada con respecto a los plazos previstos originalmente para su ejecución.

A pesar del cambio, en esta ocasión tampoco fue posible llevar a cabo la transición para diciembre de 2017, ya que la cercanía con el proceso electoral de febrero de 2018, junto con la consideración de que el "salto de la televisión análoga a la digital siempre ha dejado un porcentaje de la población sin acceso a la señal abierta de televisión" (Ruiz, 11 de septiembre de 2017, párr.2) fueron considerados como elementos que podrían vulnerar el derecho de la ciudadanía a ejercer un sufragio informado. Es por ello que las autoridades del Poder Ejecutivo decidieron atrasar nuevamente el proceso de encendido digital 20 meses, para que el mismo diera inicio el 14 de agosto de 2019, decisión que formalizaron a través del Decreto Ejecutivo N°40182-Micitt. Si bien este requerimiento fue solicitado por el Tribunal Supremo de Elecciones (TSE) mediante una resolución emitida el 11 de septiembre de 2017, la postergación del cambio hacia la TVD también tomó en cuenta aspectos como el cambio de administración gubernamental en mayo de 2018, las elecciones municipales 2020 y la necesidad de establecer un "plazo prudencial para llevar a cabo la adecuación de los títulos habilitantes de los concesionarios de radiodifusión televisiva existentes, los cuales se han visto afectados por la situación de riesgo inminente en el Parque Nacional Volcán Irazú" (Rodríguez, 1 de marzo de 2018, párr.2).

A partir de la emisión del Decreto Ejecutivo N°40182-Micitt se espera que a mediado de 2019 se haya logrado iniciar el proceso de televisión digital; no obstante, el cumplimiento de esto depende no sólo de que se cumplan con los plazos definidos en el cronograma, sino también en el que se puedan agilizar la entrega de permisos de prueba y de los "títulos habilitantes de las nuevas frecuencias, de la comunicación a la población, de distribuir convertidores y del traslado final de las torres en áreas con riesgos en el Volcán Irazú" (Cordero, 3 de septiembre de 2018, párr.1). Todo esto implica que se deben efectuar un número considerable de procedimientos y trámites, que dependen de que se tramiten ciertos procesos con otras

12 Es necesario mencionar que esto implicó una reformulación del Plan Nacional de Atribución de Frecuencias.

instituciones, particularmente con respecto al traslado de las "torres de transmisión de la zona con riesgos de deslizamientos en el Irazú" (Cordero, 3 de septiembre de 2018, párr.19) ya que este es un proceso en el que están implicados los concesionarios, el Sistema Nacional de Áreas de Conservación (Sinac) y la Secretaría Técnica Nacional (Setena). El traslado de esta infraestructura resulta estratégico puesto que sólo después que el mismo sea efectuada, los operadores pueden proceder con la presentación de los "nuevos diseños de su red de transmisiones" (Lara, 27 diciembre de 2018, párr.7), lo cual además de ser un requisito necesario para realizar la transición hacia la TVD, también constituye un paso previo que debe darse para que el Micitt pueda emitir las adecuaciones de los títulos habilitantes.

Una situación similar se presenta con el convenio que se ha establecido con el Instituto Mixto de Ayuda Social (Imas) para la entrega de convertidores gratuitos a familias de escasos recursos –cifra que inicialmente se estimó en unas 15,000 familias y posteriormente pasó de 7,500 a 3,500- (Lara, 2018b). Para que este acuerdo entre en vigencia, se requiere que el mismo sea renovado; sin embargo, esta idea fue desechada cuando la institución logró detectar que cerca de unos 3,000 beneficiarios ya habían comprado los adaptadores para la TVD (Lara, 2018b). En consecuencia, el Imas pretende crear un beneficio único a través del cual se reembolse el monto del convertidor a quienes ya lo han comprado, previa presentación de la factura (Lara, 2018a). Empero, para hacer efectivo dicho beneficio se requiere modificar el reglamento del Imas, el cual se espera que haya sido reformado a finales de enero de 2019. Cabe mencionar que para la publicación de este informe, no fue posible determinar si este cambio fue realizado.

La sustitución de la señal analógica por la TVD es considerado como un asunto prioritario en tanto constituye una oportunidad para que se pueda "reconfigurar el uso del espectro radioeléctrico, haciendo con ello más eficiente su uso, así como la posibilidad de readecuar sus tarifas y percibir mayores ingresos" (Cruz, 2016, p.49). Es por ello que la transición implica un reordenamiento del espectro, en el que se posibilita la habilitación de bandas que permitirán la implementación de servicios de telecomunicaciones móviles, con una "mejor propagación y penetración de las señales electromagnéticas, lo que implicaría mayor cobertura de los servicios de telecomunicaciones que reciben los usuarios" (Rodríguez, 1 de marzo de 2018, párr.4); así como la creación de "contenido, herramientas de producción, así como aplicaciones que permitan diversificar la oferta de productos televisivos y publicitarios" (Cruz, 2016, p.49). Siendo estos algunos de los principales beneficios que obtendría el país una vez que sea puesta en marcha la ejecución efectiva de la TVD, resulta más que necesario que se redoblen los esfuerzos entre las instituciones encargadas de liderar el proceso para que no sólo se evite un nuevo retraso en la adopción de este cambio tecnológico.

1.6 NORMATIVA EN EL ÁREA TIC

Directriz N°031-Micitt-H

El 2 de noviembre de 2018 fue emitida la Directriz N°031-Micitt-H "Mejoras en la eficiencia del gasto público mediante el uso adecuado de tecnologías digitales en el sector público costarricense", cuya vigencia regirá hasta el 31 de diciembre de 2020. Mediante esta norma, se le ordena a instituciones públicas del Gobierno Central y de la Administración Descentralizada[13] que "tomen las medidas técnicas y financieras necesarias que les permitan planificar, concretar e implementar soluciones de índole tecnológica acordes con la realidad nacional" (Directriz N°031-Micitt-H, 2018, artículo 1), procurando que se optimice el uso de las soluciones tecnológicas con las que ya cuentan estas instancias o aquellas que sean más convenientes en términos de costo-beneficio.

Por otro lado, la directriz también establece la prohibición para que estas organizaciones no comiencen "nuevos procesos de construcción de centros de datos «data centers»" (Directriz N°031-Micitt-H, 2018, artículo 2), por lo que más bien estas instituciones "deberán tomar

13 Cabe mencionar que se exceptúan de la directriz a las "instituciones públicas cuyo giro comercial incluya la prestación de servicios de telecomunicaciones disponibles al público, así como a todas aquellas entidades financieras que por su giro comercial lo requieran" (Directriz N°031-Micitt-H, 2018, artículo 5).

las medidas de autogestión y conservación de sus datos en su propia infraestructura o bien analizar opciones del mercado y contratar en modalidades de servicio administrado las capacidades de hospedaje y gestión de su infraestructura de servidores" (Directriz N°031-Micitt-H, 2018, artículo 2).

Aunado a estas obligaciones esta norma indica que la entidad responsable de velar por el cumplimiento de la misma será la Dirección de Gobernanza Digital del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones; mientras que los jerarcas de cada institución serán los encargados de velar por su implementación.

1.6.1. Proyectos de ley

Ley de creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital

El proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital se tramita bajo el expediente N° 21180 fue presentado el 12 de diciembre de 2018 por 22 de los diputados y diputadas que conforman la Asamblea Legislativa del país. El 27 de febrero de 2018, este proyecto de ley fue asignado a la Comisión Permanente Especial de Ciencia, Tecnología y Educación del parlamento para su estudio e informe; razón por la cual aún no ha sido incluido en la orden del día del plenario. Sobre el contenido de esta norma debe señalarse que la misma ha sido propuesta bajo la consideración de que las tecnologías de la información y la comunicación poseen el potencial de promover una mayor transparencia y eficiencia en la gestión pública, al facilitar la participación ciudadana, la modernización y la simplificación de trámites, entre otros beneficios. En vista de esto, el proyecto plantea la necesidad de que se cuente con una "entidad que coordine, integre los esfuerzos necesarios para el aprovechamiento del uso eficiente y eficaz de las tecnologías de información en el Estado" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, considerando 11) así como que coadyuve a la estandarización de los esfuerzos que buscan la "aplicación de las tecnologías de información en el Estado con el propósito de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y que defina las políticas en el uso" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, considerando 14) de las TIC.

La Agencia Nacional de Gobierno Digital que se pretende crear mediante este proyecto de ley contará con personalidad jurídica propia y tendrá como principales funciones las siguientes:

a. Proponer políticas en materia de Sociedad de la Información y del Conocimiento y en el desarrollo informático del Estado, coadyuvando a su elaboración, seguimiento y evaluación.

b. Planificar y ejecutar proyectos de Gobierno Digital con énfasis en mejorar y simplificar los trámites para la ciudadanía, velando por el adecuado manejo y seguridad de la información.

c. Apoyar e incrementar la transparencia, el acceso a la información pública y facilitar los mecanismos de participación e interacción del Estado que mejoren la calidad de vida del ciudadano.

d. Apoyar a los organismos públicos a desarrollar sus planes estratégicos de transformación digital mediante la formulación de procedimientos, capacitación y desarrollo de proyectos que contribuyan al cumplimiento de sus fines.

e. Consolidar el régimen de las compras públicas de tecnologías de información y comunicaciones a fin de alcanzar economías de escala.

f. Incentivar la eficiencia del Estado por medio del uso de las tecnologías digitales, así como promover el uso racional de los recursos públicos para sustentar los proyectos de tecnologías para funciones de gobierno.

g. Establecer relaciones con sus similares de otros países y con organismos internacionales, a fin de analizar tendencias tecnológicas en materia informática y su impacto en las políticas, normas, estándares y procedimientos en esta materia (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, artículo 5).

La misma será financiada con un aporte del 2% de los "fondos acumulados de Fonatel" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, artículo 6) los cuales serán utilizados como capital inicial. A su vez, para el funcionamiento de la agencia, ésta será dotada de recursos que serán definidos en el primer presupuesto ordinario y/o extraordinario que sea enviado al congreso después de la aprobación de la norma y cuya asignación no podrá ser menor a los cien millones de colones. Asimismo, dicha ley habilita la posibilidad de recibir donaciones, contribuciones o transferencias de personas físicas e instituciones públicas o privadas del país o internacionales y permite que las instancias públicas puedan "incluir en sus presupuestos aportes para el financiamiento de la Agencia" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, artículo 6). Otro de los aspectos por los que llama la atención este proyecto de ley es que el mismo pretende que la Agencia pueda comercializar sus servicios y productos a instituciones públicas y privadas dentro del país o fuera del mismo, así como la potestad para poder participar en fideicomisos, en su creación y administración. Además, la norma acredita a la Agencia Nacional de Gobierno Digital para que esta pueda "celebrar todos los contrarios permitidos por las leyes, necesarios para cumplir con sus objetivos y funciones" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, artículo 15).

En términos de su estructura, el proyecto de ley señala que la Agencia Nacional de Gobierno Digital estará conformada por un Consejo Directivo y una Secretaría Técnica. La primera de estas instancias deberá encargarse de estará integrada por la Presidencia y/o el representante designado a este efecto, los ministros de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones, Hacienda y Planificación y Política Económica, quien ejerza como jerarca del Instituto de Fomento y Asesoría Municipal y una persona representante del sector privado. Las atribuciones de esta entidad serán las de aprobar normas y reglamentos referentes al funcionamiento y organización de la agencia, su presupuesto y el nombramiento del Secretario y el Auditor Interno de la Secretaría Técnica[14], así como el plan anual de actividades de la agencia. Por su parte, la Secretaría Técnica se encargará de la organización funcional de la Agencia, al tener a su cargo la gestión y operación de la misma, la disposición de "las medidas administrativas generales" (Expediente N° 21180, 12 de diciembre de 2018, artículo 13) de la entidad y remitir un informe anual sobre la gestión de la institución, entre otras labores. La Secretaría Técnica será liderada por un Secretario Ejecutivo que será nombrado por el Consejo Directivo.

Es necesario señalar algunas de las implicaciones que tendría la eventual aprobación de este proyecto de ley. Por un lado, desde 2017 el país cuenta con una Dirección de Gobernanza Digital al amparo del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. Dicha instancia fue creada con el fin de que esta se encargase de gestionar proyectos en el área TIC al tiempo que lidera la promulgación de política pública en esta área. Por tal razón, la creación de una nueva instancia con funciones similares a las que realiza esta dirección puede generar una duplicidad de esfuerzos entre las mismas; ya que al señalar que la organización funcional de la agencia será definida por vía reglamentaria la norma no especifica qué sucederá con las labores que desempeña la Dirección de Gobernanza Digital y/o si en lugar, esto conllevará una reorganización funcional-administrativa de dicho departamento.

Ahora bien, visto desde otra arista, la creación de una institución a la cual desde el principio se le pretende dotar de recursos suficientes para su operación –mediante financiamiento procedente de fondos del Fonatel y del presupuesto nacional- así como la posibilidad de que la misma pueda captar donaciones y vender servicios y productos; puede constituir una fortaleza para evitar que por un tema de falta de capital humano y financiero se vea afectado su financiamiento, tal y como ha sido el caso de la Dirección de Gobernanza Digital.

14 Llama la atención que en el proyecto de ley se pretende que los reglamentos de la Agencia no estén supeditados a los procedimientos de la Ley de Contratación Administrativa.

Ley Reguladora del Servicio de Transporte Privado Colaborativo

Este proyecto de ley fue presentado ante el plenario legislativo el 5 de febrero de 2019 bajo el expediente N°21250 y tiene como proponentes a los diputados Jonathan Prendas Rodríguez, Carmen Chan Mora, Ignacio Alpízar Castro (declarados como independientes) y Erwen Masís Castro (Partido Unidad Social Cristiano). El objetivo de esta norma es regular los servicios de transporte colaborativo que se brindan mediante plataformas tecnológicas sin dejar de fomentar la prestación de los mismos.

A este efecto, la norma define los Servicios de Transporte Privado Colaborativo como aquellos que mediante las tecnologías inteligentes ponen en contacto a prestadores y consumidores que solicitan el servicio de traslado de un punto de origen a otro de destino. Para ello, el servicio es brindado en "vehículos particulares, sin estar sujetos a itinerarios, precios, rutas, frecuencia de paso ni a horarios fijos" (Expediente N°21250, 2019, artículo 5). Este suele ser ofrecido por conductores que están registrados y certificados ante una empresa de Transporte Privado Colaborativa y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes[15]. Además, para que un servicio pueda ser considerado como de esta índole, el mismo debe de regirse por la libre competencia lo que implica que el número de choferes o vehículos no puede ser limitado. Por tales rasgos, este proyecto de ley señala que las relaciones comerciales establecidas entre usuarios y transportistas colaborativos son de "naturaleza privada, por lo que serán regulados por las disposiciones aplicables en el derecho civil o comercial" (Expediente N°21250, 2019, artículo 4).

A partir de esta definición, esta norma determina una diferenciación entre las empresas de transporte privado colaborativo y los prestatarios del servicio. Mientras que los primeros son concebidos como aquellos que se encargan de facilitar el servicio "mediante la puesta en contacto entre consumidores con conductores privados" (Expediente N°21250, 2019, artículo 3); los segundos están conformados por todas las personas físicas que brinden servicios de transporte privado colaborativo a través de una plataforma tecnológica y que conduzcan un vehículo para ello. Aunado a esto la norma establece una serie de obligaciones para ambos agentes, los cuales pueden ser consultados en el anexo A.7.

Por otro lado, la norma introduce como principal novedad la creación de un Fondo de Movilidad Sostenible, ha sido creado con el fin de

a. Fortalecer el desarrollo del transporte masivo de pasajeros y la transición hacia la intermodalidad, la sectorización y el pago electrónico.

b. Financiar la modernización de infraestructura orientada al transporte masivo y sostenible; incluyendo pero no limitado a: carriles exclusivos de autobuses, estaciones de transporte masivo intermodal y electrificación de los sistemas de transporte masivo.

c. Gestionar planes de actualización tecnológica en los sistemas masivos de transporte (Expediente N°21250, 2019, artículo 10).

Este fondo será dotado de recursos procedentes de una contribución parafiscal del 1,5% de cada viaje efectuado mediante las plataformas tecnológicas, la cuota de inscripción y renovación del permiso de operación de las empresas y un monto de inscripción anual de los vehículos que prestarán servicios. Asimismo, el proyecto de ley pretende que el fondo sea "administrado por un fideicomiso de interés público, donde el fideicomisario será el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a través del Consejo de Transporte Público" (Expediente N°21250, 2019, artículo 9). A este ministerio también le corresponde la creación de un Registro de Empresas de Transporte Privado Colaborativo.

Además, esta ley contempla una reforma a la *Ley Reguladora del Servicio Público de Transporte Remunerado de Personas en Vehículos en la Modalidad Taxi*, en la que se pretende que las empresas concesionarias de transporte público de taxis, puedan crear y usar plataformas tecnológicas para brindar la prestación de sus servicios.

15 Esto no implica la existencia de una relación laboral.

1.7 CONSIDERACIONES FINALES

En términos de política pública, la permanencia del Partido Acción Ciudadana en el poder parece haberse constituido en una garantía para que se mantengan gran parte de las líneas de trabajo e iniciativas que fueron puestas en práctica por la saliente Administración Solís-Rivera (2014-2018) en materia de la ciencia, la tecnología y las telecomunicaciones. Esto se manifiesta con mayor evidencia en los lineamientos establecidos en el nuevo Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022 y sobre todo en temas como los emprendimientos, la innovación y los proyectos de la agenda de solidaridad digital.

Sin embargo, así como se conservan prioridades del gobierno pasado, también es posible identificar cambios importantes, principalmente con respecto a la creación de un documento –la Estrategia de Transformación Digital- donde se estableció una hoja de ruta específica mediante la cual se han definido las intervenciones estratégicas que el país requiere implementar en gobierno digital; las cuales por su potencial transformador muestran una visión holística e integral, enfocada en los impacto a largo y mediano plazo de las TIC en diferentes áreas. En ese sentido, constituye un instrumento que pretende profundizar y estimular nuevas intervenciones en este ámbito a la vez que sienta las bases para homologar los proyectos de esta índole, al definir los procesos específicos que deberán seguir las instituciones públicas interesadas en llevar a cabo intervenciones de esta naturaleza. En conjunto, la estrategia conforma un marco orientador que de llegar a ser implementando por completo y sin ningún retraso, generará marcadas transformaciones en el quehacer público, la ciudadanía y el modo como son llevados a cabo los procesos productivos.

Para realizar estos cambios, el gobierno contará con cuatro años para su implementación, no obstante, si se considera que el desarrollo de algunas iniciativas podrá llevar más tiempo del esperado, se corre el riesgo que ciertos proyectos no sean ejecutados en el tiempo previsto. Es por ello que resulta más que necesario que de las intervenciones planteadas, los proyectos propuestos no sólo sean factibles económicamente y humanamente, sino también con respecto a las capacidades reales de ejecución que poseen las instituciones implicadas. A este aspecto se le debe prestar especial atención, especialmente si se considera que a la fecha la aplicación de otras políticas como el Plan Nacional de Desarrollo de Telecomunicaciones (PNDT), no han alcanzado el grado de ejecución deseado y planificado desde el principio. Es por ello que debe procurarse que el contenido de la Estrategia de Transformación Digital sea efectivamente desarrollada, pues desde una perspectiva en la que se aspira a fomentar la eficiencia y la transparencia así como fortalecer los procesos de rendición de cuenta de las instituciones públicas, es requerido que las intervenciones gubernamentales tengan concordancia con lo planteado desde su fase de planificación.

Por otro lado, con respecto a los esfuerzos referentes al gobierno abierto, el país muestra importantes avances particularmente con la generación de instrumentos de política pública en materia de datos abiertos, la dotación de recursos, la disposición de servicios digitales y la publicación de datos e información para la ciudadanía en los portales de las instituciones públicas. Asimismo, otro de los progresos más notorios se relaciona con la extensión del gobierno abierto a otras esferas, como por ejemplo el parlamento y el Poder Judicial, por mencionar algunos ejemplos. A su vez, si bien el país ostenta posiciones relevantes en ciertas mediciones internacionales sobre datos abiertos, en algunas de estas –como el Barómetro de los Datos Abiertos- se considera que Costa Rica se ha rezagado al no ser capaz de que la apertura de datos genere suficiente a nivel económico, político y social, lo que además de guardar relación con el tipo de información disponible al público también se vincula con el grado de apropiación que la ciudadanía tiene con respecto a los datos abiertos. Esto quiere decir que a pesar de los avances aún se debe mejorar la utilidad de los datos dispuestos en las plataformas gubernamentales del país, de modo que estas muestren una integración con las necesidades de la población, les beneficien y fortalezcan la rendición y transparencia del gobierno.

En línea con lo anterior también debe señalarse que es de esperar que al finalizar la vigencia del III Plan de Acción para el Gobierno Abierto 2017-2019, algunos de los compromisos señalados en dicho instrumento no hayan sido alcanzados por completo y/o que muestren avances parciales. Esto plantea la necesidad de que se revisen las consideraciones que son tomadas en cuenta a la hora de formular este tipo de instrumentos. Esto implica llevar a cabo una valoración exhaustiva y profunda de factibilidad temporal, financiera y en términos de recursos humanos para alcanzar las metas establecidas en los plazos previstos para la ejecución de este tipo de planes. Asimismo, previo a su formulación también se debe examinar la capacidad real de implementación que poseen las instituciones implicadas así como otros factores y riesgos que pueden incidir en su desarrollo, pues de lo contrario, es posible que se continúen presentando rezagos en las evaluaciones que se realicen a cada plan.

Una de las principales innovaciones que se ha analizado en el capítulo lo corresponde la promulgación de la Política Nacional para la Igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027. La adopción de una política como esta constituye un notable progreso para el país, principalmente porque son pocas las políticas públicas en áreas distintas al género que transversalizan esta temática tan importante y relevante para la remoción de barreras vinculadas al acceso a oportunidades, la formación y empleabilidad y la eliminación de la discriminación y la desigualdad entre hombres y mujeres, prestando atención a las diferencias socio-económicas, culturales y étnicas que les particularizan, al tiempo que también se atiende a las necesidades de grupos sociales que históricamente han estado sujetos a condiciones de exclusión, marginalidad (por ejemplo la población LGBT) y por ello han sido sometidos a situación de vulnerabilidad. Así que la adopción de una política como esta no sólo es un acierto para Costa Rica sino que también representa la oportunidad para que se siente como precedente, la necesidad de promover políticas que incluyan componentes de género que contribuyan a potenciar esferas en distintos campos y particularmente, para el área de la CTI.

Por otro lado, los constantes avances tecnológicos que acontecen día a día han contribuido a la transformación de las conductas delictivas tradicionales provocando que las mismas traspasen fronteras, desafíen los tiempos de respuesta de las instancias judiciales y vulneren la seguridad de seguridad de usuarios(as), empresas, organizaciones y Estados. En este contexto, la formulación de la Estrategia Nacional de Ciberseguridad aparece como el primer esfuerzo de política pública que además de alinearse con compromisos internacionales que el país ha adquirido en el marco de espacios de concertación regional –como la Organización de Estados Americanos-, evidencia el interés de fortalecer la normativa nacional en seguridad cibernética, potenciar la creación de capacidades en el uso seguro de las tecnologías digitales y mejorar la regulación del ciber-crimen. Aunado a esto, también es necesario que fortalezcan los recursos técnicos, financieros y humanos destinados al combate de los ciber delitos a lo interno del país y con otros Estados.

1.8. REFERENCIAS

Alianza para la Asamblea Abierta. (2018). Avances y Pendientes en la Agenda de Parlamento Abierto en Costa Rica Reporte. San José, Costa Rica: Alianza para la Asamblea Abierta.

Chacón, K. (17 de enero de 2018). Sistema de pago electrónico en transporte público será único y con tarjetas bancarias. Periódico el Financiero. Recuperado de https://www.elfinancierocr.com/tecnologia/sistema-de-pago-electronico-en-transporte-publico/ZG22RYTMYFCY7LJTZASNUHLYHY/story/

Chavarría, J. (2018). Avances en parlamento abierto: Caso de Costa Rica. Reunión para las y los funcionarios del parlamento: planes de acción de parlamento abierto. [diapositivas de Power Point]. Recuperado de http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Presentaci%C3%B3n%20Costa%20Rica.pdf

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2015). Examen de la armonización de la ciberlegislación en América Latina. Ginebra, Suiza: Organización de Naciones Unidas.

Contraloría General de la República. (2018). Informe Nro. DFOE-SAF-IF-00011-2018. Informe de auditoría de carácter especial sobre la planificación y el seguimiento del proyecto de comprobantes electrónicos del Ministerio de Hacienda. San José, Costa Rica: CGR.

Cruz, R. (2017). Marco institucional, políticas públicas y regulación TIC. En Prosic (Ed.). Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2017 (pp.15-86). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

Cruz, R. (2018). Marco institucional, políticas públicas y regulación TIC. En Prosic (Ed.). Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento 2018 (pp.19-78). San José, Costa Rica: Universidad de Costa Rica.

De la Selva, A. (2011). Políticas públicas para las telecomunicaciones y las TIC: el desafío democrático. *Cuadernos de información*, (28), 73.

Dirección de Gobernanza Digital. (2019). Consulta sobre cantidad de certificados digitales. 7 de marzo de 2019. San José, Costa Rica: Dirección de Gobernanza Digital.

Directriz N°031-Micitt-H, "Mejoras en la eficiencia del gasto público mediante el uso adecuado de tecnologías digitales en el sector público costarricense", 2 de noviembre de 2018. Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones.

Gobierno Abierto. (s.f.). Compromisos. Gobierno Abierto. Recuperado de http://gobiernoabierto.go.cr/compromisos/#1538599012327-a9912899-5912

Jiménez, E & Vargas, M. (14 de mayo de 2018). Gobierno de Costa Rica confirma hackeo de páginas web oficiales. La Nación. Recuperado de https://www.nacion.com/tecnologia/internet/gobierno-confirma-hackeo-de-paginas-web-oficiales/C2KZXTRTEBFQJMXKZECVJGFGCI/story/

Lara, F. (28 de diciembre de 2018). IMAS analiza cómo pagar convertidores a familias pobres. San José, Costa Rica: Periódico La Nación. Recuperado de https://www.pressreader.com/costa-rica/la-nacion-costa-rica/20181228/282153587400772

Lewis, J. (2016). Fomento de confianza cibernética y diplomacia en América Latina y el Caribe. En: Banco Interamericano de Desarrollo y Organización de Estados Americanos. (Ed). *Ciberseguridad ¿Estamos preparados en América Latina y el Caribe? Informe de Ciberseguridad 2016*. Washington D.C., Estados Unidos: BID & OEA.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2018a). Plan Nacional de Desarrollo y de Inversión Pública 2019-2022. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2018b).Informe Semestral de Seguimiento de metas 2018 PND 2015-2018. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2018c).Informe Metas Anuales y del período de programas y proyectos que presentaron rezago al 31 de diciembre del 2017. I Trimestre 2018. San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación y Política Económica. (2014). Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 "Alberto Cañas Escalante". San José, Costa Rica: MIDEPLAN.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2017a). Política Nacional para la igualdad entre mujeres y hombres en la formación, el empleo y el disfrute de los productos de la Ciencia, Tecnología, las Telecomunicaciones y la Innovación 2018-2027. San José, Costa Rica: Micitt.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2017b). Estrategia Nacional de Ciberseguridad de Costa Rica. San José, Costa Rica: Micitt.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018a). Informe de Evaluación Bienal del Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones (PNDT) 2015-2021. San José, Costa Rica: Micitt.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018b). Memoria Institucional 2017-2018. Unidad de Planificación Institucional, Secretaría de Planificación Institucional. Micitt: San José, Costa Rica.

Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (2018c). Estrategia de Transformación Digital hacia la Costa Rica del Bicentenario 4.0. San José, Costa Rica: Micitt.

Muente-Kunigami, A., & Serale, F. (2018). Los datos abiertos en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo. Nueva York, Estados Unidos: BID.

Naser, A., & Concha, G. (2014). Rol de las TIC en la gestión pública y en la planificación para un desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.

Open Data Charter. (s.f.). Carta Internacional de Datos Abiertos. Recuperado de https://opendatacharter.net/principles-es/

Open Knowledge International. (2017). The Global Open Data Index 2016/2017-Advancing the State of Open Data Through Dialogue. Londres, Reino Unido: OKI. Recuperado de https://index.okfn.org/about/

Otey, J. (24 de octubre de 2017). Presentan política para igualdad entre mujeres y hombres en ciencias y tecnología. Crhoy. Recuperado de http://normasapa.com/como-referenciar-articulos-de-periodico/

Poder Judicial de Costa Rica. (2018a). Política de Justicia Abierta. Sesión n°10, artículo XIII del 12 de marzo de 2018 de Corte Plena. Recuperado de https://www.conamaj.go.cr/images/libros/pdf/060.pdf

Poder Judicial de Costa Rica. (2018b). Entrevista con Sandra Elena Sanz Experta internacional en gobierno abierto y justicia abierta. San José, Costa Rica: Poder Judicial. Recuperado de https://www.conamaj.go.cr/index.php/areas-trabajo/justicia-abierta

Presidencia de la República. (12 de octubre de 2018). Abrirán 60 Centros Comunitarios Inteligentes para Adultos mayores en todo el país. Presidencia de la República de Costa Rica. Recuperado de https://presidencia.go.cr/comunicados/2018/10/abriran-60-centros-comunitarios-inteligentes-para-adultos-mayores-en-todo-el-pais/

Proyecto de Ley de creación de la Agencia Nacional de Gobierno Digital, Expediente N° 21 180, 19 de diciembre de 2018, Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica.

Proyecto Mundial de Justicia (2018). World Justice Project Rule of Law Index 2017–2018. Washington D.C., Estados Unidos: The World Justice Project.

Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. (2019). Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018. Recuperado de https://www.transparencialegislativa.org/

Rovira, S. &, Stumpo, G. (2013). Entre mitos y realidades. TIC, políticas públicas y desarrollo productivo en América Latina

Scrollini, F. (4 de octubre de 2015). Datos Abiertos. ¿Qué nos dice la evidencia? Iniciativa Latinoamericana por los Datos Abiertos. Monteviedo, Uruguay: ILDA. Recuperado de https://idatosabiertos.org/509-2/

Sistema Integrado de Compras Públicas. (2019). Informe de Gestión al 31 de diciembre de 2018. San José, Costa Rica: SICOP.

Solís, M. (2018). Estado del Parlamento Abierto en Costa Rica. Reunión de Co-creación: Guía para desarrollar un plan de parlamento abierto 6-7 de diciembre. Santiago, Chile. [diapositivas de Power Point]. Recuperado de http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Presentaci%C3%B3n%20Maria%20Ines%20Solis.pdf

Souroulas, N. (23 de abril de 2015). La importancia de la ciberseguridad. Telefónica. Recuperado de https://www.telefonica.com/es/web/public-policy/blog/articulo/-/blogs/la-importancia-de-la-ciberseguridad

Villafuerte, L. (2007). Estado de derecho y la construcción de la democracia en México. Una agenda mínima. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades, SOCIOTAM*, *17*(1).

World Wide Foundation. (2018). El Barómetro de los datos Abiertos Edición de los Líderes. De la Promesa al Progreso. Washigton D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

World Wide Foundation. (2017). Open Data Barometer-Leaders Edition. ODB Methodology-V1.0. Washigton D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

World Wide Foundation. (2013). The Open Data Barometer 2013 Global Report. World Wide Web Foundation and Open Data Institute. Washington D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

World Wide Foundation. (2014). Open Data Barometer Global Report Second Edition. World Wide Web Foundation and Open Data Institute. Washington D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

World Wide Foundation. (2016). Open Data Barometer – Third edition. World Wide Web Foundation and Open Data Institute. Washington D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

World Wide Foundation. (2017). Open Data Barometer 4th Edition. World Wide Web Foundation and Open Data Institute. Washington D.C., Estados Unidos: World Wide Foundation.

Zamora, D. (Septiembre, 2016). Usos actuales de Datos Abiertos de Gobierno en la Región. En: CEPAL, Workshop on Action Planning for Open Government Data for Sustainable Development in Latin America. Santiago, Chile.

Zamora, D. (2015). Documento Metodológico. Índice de Transparencia del Sector Público Costarricenses Basado en Sitios Web. San José, Costa Rica: Defensoría de los Habitantes. Recuperado de http://www.dhr.go.cr/transparencia/compras_y_contrataciones/metodologia_itsp/Documento%20Metodologico%20ITSP.pdf

Entrevistas

Juan Carlos Chavarría. Departamento de Participación Ciudadana de la Asamblea Legislativa de Costa Rica. 22 de enero de 2019.

Orlando Castrillo Vargas. Dirección de Tecnologías de la Información del Poder Judicial. 10 de enero de 2019.

Carlos Morales Castro. Dirección de Tecnologías de la Información del Poder Judicial. 10 de enero de 2019.

Paola Vega Castillo. Viceministerio de Ciencia y Tecnología, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. 1 de febrero de 2019.

Jannixia Villalobos Vindas. Dirección de Apropiación Social del Conocimiento, Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. 12 de marzo de 2018.

Juan Diego Víquez Oviedo. Dirección de Tecnologías de la Información del Poder Judicial. 10 de enero de 2019.

(Footnotes)

1 Esta valoración se hace sobre la base de que "la próxima evaluación de la meta está programada hasta el 2018" (Micitt, 2018c, p.32) y la reformulación que se realizó en 2016.

2 Según lo indicado en el sitio web de Gobierno Abierto, el último avance reportado con respecto a este compromiso es de abril de 2019.

3 No es posible determinarlo con la información disponible en el sitio web de Gobierno Abierto.

Valeria Castro Obando

Investigadora en Prosic. Licenciada en Ciencias Políticas de la Universidad de Costa Rica y egresada del Diplomado Políticas Públicas para el Desarrollo Democrático en América Latina de

Fundación Konrad Adenauer Stiftung y la Asociación Civil de Estudios Populares de Argentina

valeria.castro@ucr.ac.cr