

Participación ciudadana y gestión de políticas públicas

Citizen Participation and public policies management

Fecha de recepción: 03 de mayo de 2022

Fecha de aceptación: 26 de agosto de 2022

*Harold Hütt Herrera**

RESUMEN

El presente artículo ofrece un análisis sobre la incidencia de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas en Costa Rica, durante el período 2014-2019, en el marco de la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto. Para esto se realizó un sondeo con 28 personas representantes de los 24 Ministerios de Gobierno, y a partir de lo cual se procuró identificar cuáles han sido los aportes de la ciudadanía en la construcción de políticas públicas. En este sentido, se valoraron tanto los aspectos metodológicos como procedimentales, en términos de la articulación de esfuerzos con las personas ciudadanas y con los grupos organizados de la sociedad civil. Asimismo, se tomó en consideración la normativa y políticas vigentes, por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Políticas Económica (mideplan), como ente rector en esta materia.

PALABRAS CLAVE: Co-creación, procesos colaborativos, Gobernanza, Políticas Públicas, Gobierno abierto.

ABSTRACT

This article offers an analysis of the incidence of citizen participation in public policy management in Costa Rica, during the period 2014-2019, within the framework of the National Strategy for an open Government. For this purpose, a survey was carried out with 28 representatives of Governmental Ministers, from which an attempt was made to identify the contributions that citizens have been to the public policy construction. In this sense, it was valued the effort articulation with citizenship and the organized groups of the civil society. Also, it was taken into consideration the norms and policies created by the Ministry of National Planning and Economic Policies (mideplan by its acronym in Spanish), as the leader organization on this matter.

KEY WORDS: Co-creation, collaboration process, Governance, Public Policies, Open Government.

*Universidad de Costa Rica, Costa Rica. Correo-e de contacto: harold.hutt@ucr.ac.cr

152 **INTRODUCCIÓN**

El presente artículo ofrece un análisis de la incidencia que tiene la participación ciudadana en el desarrollo de políticas públicas, en el caso concreto de Costa Rica, para lo cual fue utilizado como referencia el período 2014-2019, en el marco de las acciones ejecutadas como parte de la “Estrategia Nacional para un Gobierno abierto”. La pregunta de investigación definida fue *¿cuáles han sido los aportes de la participación ciudadana en la definición de políticas públicas, en el marco del modelo de Gobierno abierto en Costa Rica?*

Para responder a este planteamiento se realizó un sondeo con representantes de 24 Ministerios de Gobierno¹ durante los meses de julio a setiembre de 2021, a partir de lo cual se logró extraer información relevante acerca de los mecanismos utilizados para tomar en consideración los aportes y requerimientos de la ciudadanía, en el marco de la elaboración de políticas públicas, también se incluyeron dos entrevistas abiertas. Una con una representante del equipo de Gobierno abierto, y otra con el jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas del Ministerio de Planificación.

Lo anterior, tomando en consideración que Costa Rica se comprometió, desde 2011, al integrarse al *Open Government Partnership*, a implementar el modelo de Gobierno abierto en el país, considerando el desarrollo de cada una de las tres aristas: la rendición de cuentas, la transparencia y la participación ciudadana.

En atención a lo indicado, ha sido de interés conocer cómo se ha venido promoviendo en Costa

Rica la participación ciudadana, y en particular, cómo esta ha logrado incidir en elaboración de políticas públicas.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL MODELO DE GOBIERNO ABIERTO EN COSTA RICA

Costa Rica fue uno de los primeros países en afiliarse al *Open Government Partnership*, en 2011, bajo el mandato de la Presidenta Laura Chinchilla Miranda (2010-2014). No obstante, desde 2002 el país venía intensificando los esfuerzos en procura de una mayor eficiencia en la gestión pública y de incentivar una mayor interacción con la ciudadanía, producto de lo cual se había venido desarrollando una estrategia de Gobierno Digital y una de Simplificación de Trámites.

Ya para entonces se contaba con la voluntad política para incentivar una mayor apertura gubernamental, bajo la certeza de que el país requería importantes mejoras en su institucionalidad, por lo que se avanzó en la adopción del modelo de Gobierno abierto, procurando dar espacio a la generación de “contrapesos” que contribuyeran a generar una función catalizadora en la toma de decisiones.

Es así que en 2014, bajo la administración del entonces presidente Luis Guillermo Solís, se diseñó la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto; a partir de la cual se establecieron las pautas para que desde el Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano se liderara el proceso y se coordinara la generación de normas y procedimientos en aras de facilitar esta gestión.

En este contexto se promueve la aprobación de los siguientes decretos:

¹MAG, MINAE, MICITT (2 respuestas), M. de Comercio Exterior, MCJD (2 respuestas), MEP, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, MIDEPLAN, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, MEIC, M. de Gobernación y Policía, MopT, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social*, M. del Deporte* (3 respuestas), M. de Turismo*, M. de Comunicación*, M. de la Condición de la Mujer* y M. de la Niñez y la Adolescencia*. [*Ministerios sin cartera.

- a. Decreto 40199 para la “Apertura de Datos Públicos” (Decreto 40199-MP-2017): Con este decreto, fundamentado en la Constitución Política (Arts. 7, 9, 11, 27, 30, 140 y 146), y la Ley General de Administración Pública, entre otros, establece los lineamientos, políticas y pautas generales para la apertura de datos.
- b. Decreto 40200 de “Transparencia y Acceso a la Información Pública” (Decreto 40200-MP-MEIC-MC-2017): Este decreto se fundamenta en los artículos 140 y 146 de la Constitución Política, y la Ley General de la Administración Pública, entre otras fuentes. Este decreto estableció la creación de la Comisión Nacional para un Gobierno abierto y a través del Decreto Ejecutivo 39-372-MP-MC del 2015 se declara de interés público la Estrategia Nacional para un Gobierno abierto.
- c. de los procesos de consulta pública, para lo cual se han definido espacios participativos incluso con las reservas indígenas.
- e. Establecer las bases administrativas, logísticas y técnicas necesarias, para promover la continuidad de este proceso a pesar de los cambios políticos.
- f. Posteriormente, ya en 2018 y bajo el mandato del presidente Carlos Alvarado, se da continuidad a la gestión de Gobierno abierto, pero sus funciones son trasladadas, como parte de una recomendación emitida por la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo Económico (OCDE), al Ministerio de Comunicación, desde donde se da un seguimiento al proceso.

METODOLOGÍA

Asimismo, fueron definidos los siguientes propósitos, según se derivó de los lineamientos establecidos en la Estrategia para la implementación de este modelo en Costa Rica:

- a. Lograr la participación ciudadana a través de grupos previamente organizados.
- b. Impulsar la generación de agrupaciones orientadas a la canalización de esfuerzos en esta materia, como ha sido el caso de: “Accesa”, “Abriendo Datos”, “la Alianza”, “Costa Rica Íntegra” y la “Red de Transparencia”, la cual está conformada por oficiales de gobierno designados en las diversas instituciones.
- c. Lograr la identificación de metas comunes entre el Gobierno y la ciudadanía, dando continuidad a la iniciativa generada en el año 2013, de trabajar colaborativamente en el diseño de “planes de acción”, los cuales serían elaborados de manera bianual.
- d. Adoptar políticas de inclusión en el marco

Para el desarrollo del presente análisis descriptivo, fue utilizado el enfoque cualitativo con apoyo de herramientas cuantitativas. Esto implicó el diseño de un cuestionario de auto aplicación y un cuestionario para el desarrollo de dos entrevistas semiestructuradas. Para la aplicación de los instrumentos descritos, fueron identificados 28 funcionarios de los Ministerios de Gobierno, entre Oficiales de Información y representantes de la Unidad de Planificación Institucional, a quienes les fue aplicado el cuestionario durante el período de julio a septiembre del año 2021. Asimismo, fue realizada una entrevista con una de las personas representantes del equipo de Gobierno abierto, y una con el jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas del Ministerio de Planificación y Política Económica (MIDEPLAN).

De manera complementaria a lo expuesto, se realizó una revisión documental a partir de la información electrónica disponible en las respectivas instituciones, así como los

lineamientos generales y normas vigentes en materia de políticas públicas en el país, a través de MIDEPLAN. A partir de lo anterior, se identificaron tanto los aspectos metodológicos como los alcances de la participación ciudadana en el marco de la construcción de políticas públicas.

PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: ASPECTOS CONCEPTUALES

Según anotan Camou y Pagani (2017), se ha venido identificando un creciente interés por parte de las naciones democráticas, en involucrar al sector académico en el proceso de definición de políticas públicas, y de la implementación del modelo de Gobierno abierto, siendo que es una nueva forma de gestión, y que, en particular, presenta retos significativos en términos de articulación de esfuerzos para la generación de vínculos y relaciones con la sociedad civil y con la ciudadanía en general.

Las tendencias en materia de gestión pública muestran también una mayor injerencia y pluralidad de actores en las decisiones políticas, siendo que se han venido experimentado un replanteamiento de las esferas públicas, privadas y políticas (Camou, Pagani, 2017). Por su parte, los espacios que se generan desde las plataformas digitales para promover la interacción y generación de aportes de la ciudadanía han mostrado un significativo aumento, ofreciendo mayores posibilidades para democratizar el acceso a la información y el alcance de las estrategias de participación (Velázquez, 2014).

Este tipo de espacios han sido de gran utilidad para impulsar la difusión de aspectos de interés y particularmente, el desarrollo de esfuerzos dirigidos a la consulta pública de proyectos de ley o aspectos normativos vinculados con la construcción de políticas públicas. En otro orden de ideas, estos esfuerzos han contribuido a generar una mayor

conciencia crítica en la ciudadanía y un mayor interés por dar sustento y legitimidad a la toma de decisiones. “Afianzar la democracia [...] pasa necesaria e indispensablemente por la sociedad civil, sobre todo por la posibilidad de volver visibles a los invisibles”, afirma Grzybowski (2004: 123), quien a su vez resalta la importancia de cimentar el concepto de estado de derecho, bajo el cual, todas las personas integrantes de una sociedad puedan sentirse incluidas directa o indirectamente en los procesos de toma de decisiones.

En este mismo sentido, y según afirma Grzybowski (2004: 8): “los regímenes democráticos para avanzar en su consolidación, deben generar procesos de inclusión y favorecer la constitución de sujetos sociales y ofrecer garantías de cumplimiento de los derechos, particularmente los derechos sociales”. Los elementos anteriormente expuestos llevan a concluir que la participación ciudadana es un eje medular para el fortalecimiento de los regímenes democráticos. No obstante, para que esta sea efectiva y tenga una posibilidad real de incidencia en la definición de políticas públicas; debe contar con una debida articulación de esfuerzos, espacios y mecanismos que faciliten el diálogo y la interacción entre el Gobierno y la ciudadanía, así también, acciones que permitan reflejar de manera transparente y efectiva el resultado de los esfuerzos implementados.

ANÁLISIS DE LA INCIDENCIA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA GESTIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS EN COSTA RICA

Le corresponde al Ministerio de Planificación y Política Económica, la obligatoriedad de brindar acompañamiento y asesoría a las instituciones del Estado para la construcción de políticas públicas. De acuerdo con la *Ley de Planificación Nacional* No. 5525, le corresponde a esa institución

fungir como Rector del Sistema Nacional de Planificación, y velar por el desarrollo de los procesos de planificación (MIDEPLAN, 2016). Por su parte, el Decreto 37735-PLAN del 2013, emitido en el marco del 50 aniversario del Ministerio de Planificación, le otorgó a esta organización la función rectora en materia de política pública, y posteriormente, a través del oficio AME-061 del 22 de noviembre del 2017, se especifica que será la Unidad de Análisis Prospectivo y Políticas Públicas de esa misma institución, la encargada de:

Asesorar la elaboración de políticas públicas nacionales que orienten el curso de acción a corto, mediano y largo plazo, sobre las diversas temáticas económicas, sociales y ambientales acorde con la situación nacional, sectorial y regional que prioricen los enfoques, principios, metas, componentes y la articulación de las políticas públicas, los planes, los programas y proyectos territoriales, sectoriales, intersectoriales e institucionales.

Como una de las acciones ejecutadas para cumplir este propósito MIDEPLAN elaboró en 2016 una *Guía para la elaboración de políticas públicas*, a partir de la cual se definen los procedimientos y pasos para la construcción de este tipo de pautas. Asimismo, dentro de los lineamientos establecidos en la guía se estipula que:

Es imprescindible la participación responsable del sector público, privado y de la ciudadanía para poder redireccionar el rumbo y concretar políticas, generando buenas prácticas o acciones afirmativas para alcanzar los objetivos de una sociedad equitativa, inclusiva y solidaria, que potencia las capacidades humanas. (MIDEPLAN, 2016: 4)

De esta forma, queda establecido el lineamiento de conformar procesos consultivos y dialógicos para ajustar las prioridades gubernamentales a los intereses y expectativas de la población, procurando una integración de objetivos, comprendiendo que:

Los procesos de diálogo, la participación y la concertación son fundamentales para la elaboración de políticas públicas, ya que los problemas o temas prioritarios que se definen y las experiencias de cómo abordarlos afianzan las bases del compromiso para la selección de objetivos, acciones y metas, que se ejecutarán y formarán parte de la rendición de cuentas, por lo que es recomendable que se prevean estos mecanismos desde el diseño. En la elaboración de políticas públicas a nivel metodológico se contempla la realización de los foros de consulta, talleres, mesas de trabajo o de diálogo, entrevistas a grupos, representantes institucionales, de organizaciones, a expertos o conocedores del tema, académicos y se sistematiza información que sustenta la formulación. (MIDEPLAN, 2016: 7)

Según explicó Von Marshall (Comunicación personal, 22 de julio de 2021), en MIDEPLAN únicamente se establecen estas pautas generales, dado que la función de este Ministerio es esencialmente asesora, por lo que no le corresponde generar las políticas. En razón de lo anterior, cada instancia deberá velar por la aplicación de los instrumentos respectivos, según lo que estimen conveniente, para desarrollar y promover las políticas públicas. De igual forma se ha solicitado a las instituciones que lleven a cabo un mapeo de grupos organizados, utilizando como fuente de referencia el listado de organizaciones del Fondo de Población de las Naciones Unidas, para procurar la construcción de espacios colaborativos.

No obstante, los listados de organizaciones civiles se han generado de manera separada, de

acuerdo con las necesidades y procesos definidos por cada una de las instituciones, las cuales a su vez han promovido el desarrollo de talleres para el abordaje de necesidades y expectativas, así como, para incentivar la participación de la ciudadanía en el proceso de definición de estas políticas. Es oportuno indicar que, de acuerdo con la información obtenida por parte del equipo, gestor de Gobierno abierto, no se han realizado -desde ese eje- iniciativas orientadas a impulsar los procesos de participación ciudadana para la construcción de políticas públicas, dado que han reconocido que este es un tema que está bajo la tutela de MIDEPLAN (Zúñiga, comunicación personal, 26 de mayo de 2021).

En 2017 el país se suscribió el Consenso de Montevideo sobre Población y Desarrollo, y específicamente la “Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública”, en la cual se establece que los usuarios no deberían limitarse a participar en la fase de revisión de propuestas públicas, sino que deberían involucrarse en la totalidad del proceso: diseño, elaboración, monitoreo, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas.

Por su parte, Von Marshall (Comunicación personal, 22 de julio de 2021) explicó que, aunque se han realizado esfuerzos por incentivar la participación y el diálogo colaborativo con la ciudadanía, para el impulso de políticas públicas; esta ha sido una línea de trabajo muy reciente (2017), hasta ahora los esfuerzos han sido muy aislados. Agregó que hasta la fecha no existen espacios regulares o foros para discutir sobre necesidades ciudadanas y en su defecto, sobre políticas públicas, ni se ha logrado desarrollar un proceso suficientemente integrado a nivel institucional, dado que las organizaciones tienen cierta libertad de acción y no siempre se apegan a los lineamientos de revisión que se establecen

en el Decreto 37735-PLAN, por lo que considera que sería importante reforzar el marco normativo.

Pese a lo anterior, en el sitio web de MIDEPLAN se cuenta con un repositorio electrónico de las políticas públicas que han sido emitidas en el país (<https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>), también se cuenta con un espacio en el sitio donde se detalla un registro de los informes derivados de las asesorías brindadas por la institución (<https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>). Durante 2018 y 2019, de acuerdo con la información disponible en el repositorio de políticas públicas de MIDEPLAN (2021), se lograron contabilizar 13 políticas vinculadas a los temas de: prevención de la violencia contra las mujeres, política nacional de evaluación, conservación de documentos, digitalización de documentos, recreación y deporte, niñez y adolescencia, envejecimiento saludable, responsabilidad social, biodiversidad, igualdad de género y conservación de documentos. No obstante, y pese a que muchas de estas políticas contemplan

dentro de sus lineamientos la participación ciudadana, o bien de grupos específicos (mujeres, niños, adolescentes, adultos mayores, o bien sectores específicos) para orientar la acción pública y privada, no citan o muestran evidencias de haber realizado procesos participativos o colaborativos en la práctica para la definición de los temas a tratar, o la construcción de los respectivos documentos, sino que en apariencia han sido procesos de consulta pública para la validación de los textos preelaborados.

Lo anterior, de acuerdo con lo que propone Mori (2009) constituye una verticalización de la agenda, donde se descolocan los intereses y prioridades de los diversos sectores, aun cuando posteriormente a la definición de los temas generales, esté contemplada la participación ciudadana y los procesos consultivos. En este mismo orden de ideas, y según lo que estipula la OCDE (Gramberger, 2006: 18), la ciudadanía debe “participar activamente en la toma de decisiones y en la elaboración de políticas

públicas”, comprendiendo una integralidad en este proceso colaborativo y dialógico que pasa desde la reflexión de las necesidades y prioridades de la población, el vínculo con los lineamientos y prioridades gubernamentales y la creación de espacios de discusión y análisis que dan paso a la construcción de consensos, que culminan con la definición de las políticas y el proceso de implementación de las mismas.

La metodología participativa promueve la integración de múltiples visiones y perspectivas, con el propósito de impulsar una construcción de políticas más sólidas, inclusivas e integrales, lo que su vez permite generar una mayor legitimación de la acción gubernamental y un desempeño más eficaz en su implementación. No obstante, este proceso requiere de la construcción de una estructura que permita consolidar la articulación continua de esfuerzos entre el Gobierno y la ciudadanía, a través de mecanismos y canales de información, diálogo, construcción y evaluación (Gramberger, 2006). Asimismo, la CEPAL (2017: 8), reconoce que las nuevas formas de gestión pública implican “políticas de transparencia y canales de participación ciudadana para el diseño e implementación de las políticas públicas”, con el fin de capitalizar no solo el conocimiento colectivo, sino también, el aprovechamiento de las capacidades, experiencia y anuencia de la sociedad para participar en la búsqueda de soluciones para los problemas comunes, siendo esta la base para consolidar puntos de encuentro entre el Estado y la ciudadanía como partes de un mismo sistema.

Por su parte, el oGp (Alianza para el Gobierno Abierto por sus siglas en inglés) considera “la participación ciudadana como el elemento central de

los gobiernos abiertos” (s/f), reconociendo la acción colaborativa como el elemento esencial para alcanzar la solidez y sostenibilidad en la toma de decisiones. De hecho, no solo consigna la importancia de la participación en la elaboración de políticas públicas, sino también en el marco de todos los procesos derivados del Modelo de Gobierno abierto, teniendo en consideración que la rendición de cuentas y la apertura de datos cumplen su objetivo en tanto existan partes y contrapartes ejerciendo su función emisora, receptora y analítica respectivamente.

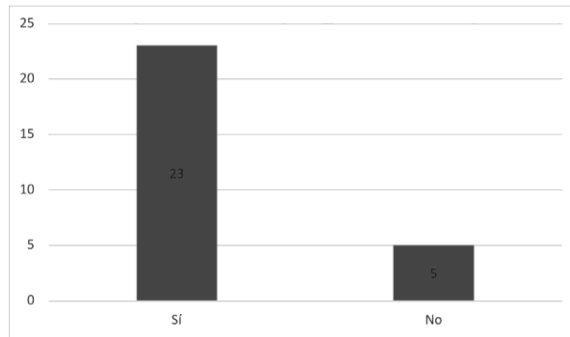
De manera complementaria a lo anterior, y con el objetivo de identificar los mecanismos y procedimientos que se han venido articulando en el Poder Ejecutivo Central para la construcción de políticas públicas, se llevó a cabo un sondeo con 28 funcionarios de los 24 Ministerios,² como ya se indicó anteriormente, el cual permitió identificar los hallazgos que se detallan de seguido. Como primer elemento, se consultó a las personas encuestadas si conocían la *Guía Nacional de Políticas Públicas* elaborada por MIDEPLAN, dado que este documento ofrece lineamientos detallados para la construcción de este tipo de pautas. En este documento se especifica la necesidad y pertinencia de incorporar la participación ciudadana, no solo a nivel consultivo, sino en todas las fases de conceptualización y desarrollo de las políticas públicas (MIDEPLAN, 2016), tal y como lo promueve la OCDE, según indica Gramberger (2006). La mayoría de las personas funcionarias (83 %) afirmó conocer el instrumento, según se detalla en la figura 1.

Es oportuno indicar que a pesar de que las personas encuestadas tienen una vinculación directa con la planificación de las respectivas instituciones,

²MAG, MINAE, MICITT, M. de Comercio Exterior, mcjd, mep, M. de Hacienda, M. de Justicia y Paz, mideplan, M. de la Presidencia, M. de Relaciones Exteriores y Culto, M. de Salud, M. de Trabajo, M. de Vivienda y Asentamientos Urbanos, meic, M. de Gobernación y Policía, mopt, Ministerio Público, M. de Desarrollo Humano e Inclusión Social*, M. del Deporte*, M. de Turismo*, M. de Comunicación*, M. de la Condición de la Mujer* y M. de la Niñez y la Adolescencia*. | *Ministerios sin cartera.

Figura 1

CONOCIMIENTO DE LA GUÍA DE ELABORACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE MIDEPLAN (VALORES ABSOLUTOS)



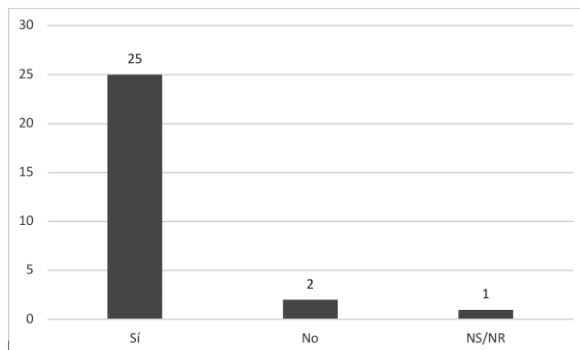
Fuente: Elaboración propia

debido a las posiciones que ocupan, lo que a su vez les vincula con la gestión de políticas públicas en los respectivos quehaceres organizacionales. No obstante, hay 5 personas que afirmaron desconocer esta guía, y según se desprende de las preguntas siguientes, también han desconocido, en una frecuencia similar de menciones, los procesos relativos a esta materia, según se detalla en las figuras 2 y 3.

Tal y como se indicó en el punto anterior, se evidencia de que a pesar de que los ejes de acción de los Ministerios son esenciales para el desarrollo de política pública en sus diversas áreas de gestión, hay dos personas que afirman que las instituciones a las que pertenecen no han generado este tipo de acciones y una que afirma desconocer si lo ha hecho o no. Dentro de las personas que afirmaron que las instituciones que representan

Figura 2

¿SE HAN PROMOVIDO POLÍTICAS PÚBLICAS DESDE LA INSTITUCIÓN QUE USTED REPRESENTA? (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

sí han emitido políticas públicas, se pudo extraer que han venido proponiendo esfuerzos en las siguientes áreas:

1. Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
2. Emprendimiento Joven. Pueblos Indígenas.
3. Política de Responsabilidad Social y Política Nacional de Empresariedad.
4. Política Penitenciaria; Política para la Prevención de la Violencia y Promoción de la Paz.
5. Información Pública.
6. Políticas Desarrollo Rural Territorial.
7. Política de no Violencia y Política de Igualdad y Equidad entre Mujeres y Hombres.
8. Política de Cooperación Internacional y Política Nacional de Evaluación.
9. Política Nacional para la Gestión Integral de Residuos 2010-2021.
10. Política Nacional de Derechos Culturales, Política de la Persona Joven.
11. Políticas en el marco del Desarrollo Sostenible.
12. Políticas de Reordenamiento Territorial 2012-2040; Política Nacional de Vivienda y Asentamientos Humanos 2013-2030; Política Nacional de Desarrollo Urbano 2018-2030 y se encuentra en curso la definición de la nueva Política de Ordenamiento Territorial, Desarrollo Urbano y Vivienda.
13. Plan Nacional de Desarrollo de las Telecomunicaciones.
14. Política sobre el Acceso a Información Pública (Decreto No.40200).
15. Política Nacional para una Sociedad Libre de Racismo, Discriminación Racional y Xenofobia 2014-2025.
16. Política Nacional para la Gestión de Residuos 2010-2021.
17. Política de Estado para el Sector Agroalimentario y el Desarrollo Rural Costarricense 2010-2021, Lineamientos de política 2019-2022 para el Sector Agropecuario, Pesquero y Rural.
18. Política de Comercio Exterior.
19. Plan Nacional de Turismo.
20. Política para la Niñez y la Adolescencia.
21. Política de Persecución Penal en Delitos funcionales y de corrupción, Estrategia Nacional de Integridad y Prevención de la Corrupción.
22. Política de Migración y Extranjería.
23. Política Nacional del Deporte, la Recreación y la Actividad Física (PONADRAF 2020 - 2030).
24. Política Sectorial de Modernización del Transporte Público Remunerado de Personas Modalidad Autobús.
25. Política Institucional para la Atención Integral de la Población en Pobreza y Pobreza Extrema / La Política Nacional de Cuidados 2021-2031.
26. Política Nacional del Deporte y la Recreación.
27. Plan de acción de Estado abierto.

Del listado anterior es importante destacar que los temas han sido promovidos desde el poder ejecutivo, según se ha podido inferir, dado que no hay evidencias que demuestren que se hayan realizado consultas de base o conversatorios orientados a la identificación de las necesidades y prioridades de previo a entrar en las materias respectivas, lo que de acuerdo con lo que expresa Mori (2009), y según se ha mencionado anteriormente, implica una verticalización de la agenda, y a su vez, tiene implicaciones directas en el establecimiento de las prioridades desde una óptica esencialmente gubernamental.

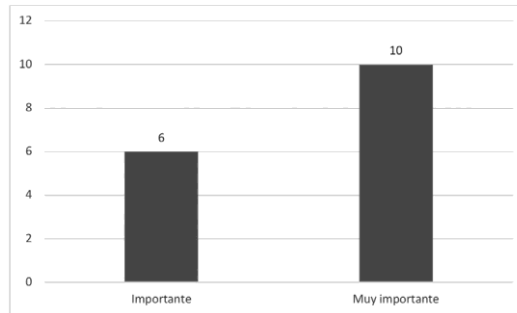
No obstante, sí ha habido elementos que facilitan la visibilidad de procesos consultivos y dinámicas participativas generadas desde el aparato institucional, a partir de la agenda y prioridades gubernamentales, al menos en materia de políticas públicas, por cuanto según se detalla en la Figura 3, hay una clara conciencia por parte de las personas encuestadas, sobre la importancia que revisten los mecanismos de participación, así como también, de la necesidad de contar con

canales habilitados para establecer vínculos con la ciudadanía según se detalla en las figura 4.

En relación con la importancia asignada a los mecanismos de participación ciudadana, se consultó se si se consideraban: “nada importante”, “poco importante”, “regular”, “importante” o “muy importante”, ante lo cual la totalidad de las personas encuestadas reconoció que era importante (6 personas) o muy importante (10 personas). Pese a lo anterior, y tomando en consideración el listado de políticas públicas que fueron mencionadas, podría sugerirse que

Figura 3

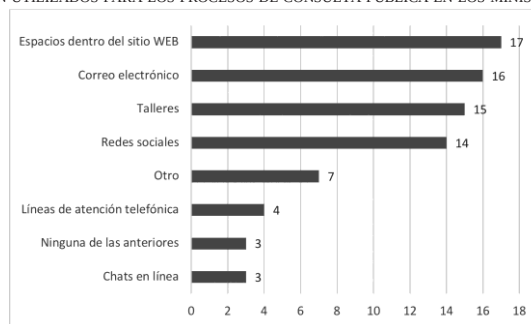
NIVEL DE RELEVANCIA QUE SE LE ASIGNA A LOS PROCESOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

Figura 4

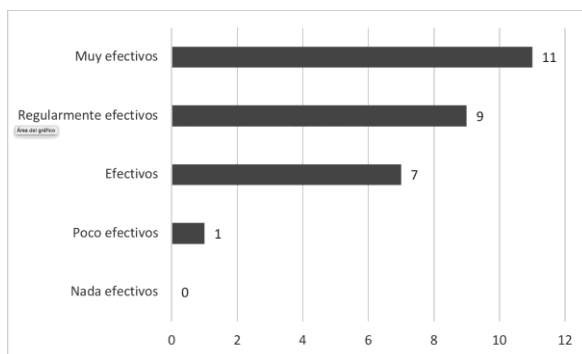
CANALES DE COMUNICACIÓN UTILIZADOS PARA LOS PROCESOS DE CONSULTA PÚBLICA EN LOS MINISTERIOS (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

Figura 5

EFECTIVIDAD PERCIBIDA DE LOS CANALES DE CONSULTA PÚBLICA (VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

se concibe la participación ciudadana como un proceso consultivo, más que colaborativo y de co-creación, para efectos de determinar las necesidades y prioridades de la ciudadanía, por lo que terminan siendo esfuerzos para la validación de los documentos y propuestas elaborados desde la mirada gubernamental.

En relación con lo anterior, 25 de las 28 personas encuestadas manifestaron conocer procesos de consulta pública en las instituciones que representan, para validar decretos, normas o lineamientos en general, para lo cual se usaron los canales de comunicación que se muestran en la figura 4.

De acuerdo con lo expuesto en la figura 4, es interesante visualizar el desarrollo de esfuerzos multicanal, para procurar la articulación de espacios consultivos con la ciudadanía y tener la oportunidad de validar las propuestas ministeriales. En complemento de lo anterior, hay una percepción positiva sobre la efectividad de estos procesos, de acuerdo con la información que se muestra en la figura 5.

Un cuestionamiento que ha surgido en el marco de los comentarios emitidos por los representantes de Gobierno abierto, y los oficiales de información, como ya se ha detallado en

los capítulos III y IV, y que tiene una relación directa con los elementos supra citados; es que en ocasiones se llevan a cabo procesos consultivos, pero con mucha premura, precipitando algunas decisiones, y más importante aún, se ha carecido de herramientas o mecanismos que permitan visibilizar los resultados del procesamiento de los aportes recolectados; así como de sus alcances y características. A esto suman otros comentarios generados por parte de los funcionarios vinculados a la gestión de planificación institucional, quienes han compartido las siguientes afirmaciones:

1. La experiencia de consulta pública en nuestro país ha estado relacionada con la participación de sindicatos y cámaras patronales. Son muy pocos los ciudadanos que se acercan, para no decir que es nula su participación. Cuando esto sucede, lo que hace no es una sugerencia generalizada, sino que se refiere a aspectos individuales vinculados a un problema propio o específico.

2. Es necesario indicar que (los aportes), están más enfocados a las distintas instituciones públicas conforme sus competencias de acción, según los alcances de la normativa vigente en cada caso.
3. La consulta permanente a la ciudadanía es vital para legitimar las políticas y decisiones gubernamentales.
4. Se deberían ampliar los grupos poblacionales cuando se genera la participación ciudadana y aprovechar al máximo los recursos tecnológicos.
5. Aún queda un importante camino por recorrer en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas.
6. Cuando se convoca a la ciudadanía se le solicita validar procesos específicos, pero no se incentivan espacios de construcción conjunta.
7. La consulta pública tiene un bajo desarrollo en nuestro país. Cerrando la brecha tecnológica, la virtualidad puede ser un factor que permita más alcance y quizás aumente la participación ciudadana en la construcción de las

políticas públicas. No obstante, aunque las experiencias presenciales son más costosas, tienden a ser más para este tipo de procesos.

Los elementos anteriormente expuestos evidencian que aunque ha habido procesos consultivos es necesario fortalecer no solo los mecanismos, sino también las metodologías de participación, así como desarrollar prácticas institucionales para establecer, en conjunto con la ciudadanía, la agenda y prioridades de acción generando, adicionalmente, espacios para realizar una devolución de los datos o aportes recopilados a través de estos procesos participativos, contribuyendo a incentivar la gestión de transparencia y rendición de cuentas en concordancia con lo que plantean MIDEPLAN (2020) y la OCDE (Gramberger, 2006).

En complemento de lo expuesto, es oportuno indicar que, de acuerdo con las personas entrevistadas en los Ministerios, según se puede observar en la figura 6, las partes que intervienen en los procesos participativos, en la mayoría de los casos, son grupos organizados y/o representantes de las comunidades o sectores específicos. Resulta oportuno contrastar

Figura 6
SEGMENTOS DE LA POBLACIÓN QUE HAN PARTICIPADO EN LOS PROCESOS DE CONSULTA PÚBLICA,
DE ACUERDO CON LAS PERSONAS ENTREVISTADAS



Fuente: Elaboración propia

este elemento con los resultados del capítulo III (lecciones aprendidas del proceso de implementación del modelo de Gobierno abierto), donde los oficiales de información mencionan que, con frecuencia, las interacciones con personas ciudadanas independientes están vinculadas a quejas sobre el accionar de las instituciones respectivas y no a la generación de aportes o recomendaciones, “lo que distorsiona el objetivo previsto en los procesos participativos”.

Finalmente, es importante indicar que la mayor parte de las personas encuestadas (85 %) manifestó que es necesario fortalecer los esfuerzos que realiza el Gobierno en materia de consulta pública, dado que, de acuerdo con su percepción, son hasta ahora insuficientes o medianamente suficientes, según se detalla en la Figura 7.

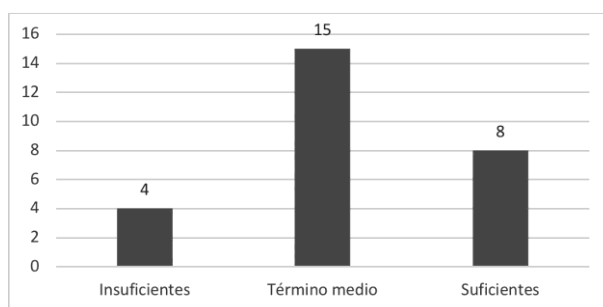
Tomando en consideración lo expuesto en la figura 7, y los elementos destacados a través de los diversos instrumentos de investigación aplicados, se puede afirmar que aún faltan muchos esfuerzos y retos por superar a nivel operativo, procedimental, tecnológico y logístico para impulsar la participación ciudadana, respondiendo a principios de idoneidad y efectividad, de acuerdo

con los parámetros establecidos por el oGp, la CEPAL y la OCDE. Asimismo, y en términos generales, se puede inferir que el modelo de Gobierno abierto alcanza a cumplir su función, en tanto exista una clara disposición gubernamental de generar los espacios y canales adecuados para incentivar la articulación de esfuerzos, el diálogo, la reflexión y la co-creación, siendo conscientes de la integralidad, oportunidad e inclusividad que implican estas acciones.

La construcción de puentes de trabajo en el binomio Gobierno-ciudadanía, implica la identificación de actores que representen a sectores y grupos organizados, el vínculo con las comunidades y poblaciones de diversas índoles, mecanismos de interacción institucional, y la reserva de los recursos financieros y humanos requeridos para generar relaciones sólidas y permanentes, con la posibilidad de dar continuidad, credibilidad y legitimidad a la gestión pública. En este sentido, es oportuno traer a colación las discusiones teóricas que se han generado sobre las implicaciones de tiempo y recursos que tienen estos procesos, ante lo cual la OCDE ha sido clara en que más que un gasto, este esfuerzo debe verse como una inversión, dado que

Figura 7

SUFICIENCIA PERCIBIDA EN RELACIÓN CON LOS ESFUERZOS GUBERNAMENTALES PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA
(VALORES ABSOLUTOS)



Fuente: Elaboración propia

no hacerlo tiene implicaciones mucho más costosas en el largo plazo, debido a la pérdida de confianza y legitimidad en la acción Gubernamental, e incluso, podría implicar una menor eficacia de las políticas definidas (Gramberger, 2016).

A partir de lo expuesto, de acuerdo con la información analizada, es posible concluir que la participación ciudadana en Costa Rica aún se encuentra en una etapa preliminar, tiene muchos retos por superar; los cuales pasan por la creación de estructuras, mecanismos y canales de interacción; una adecuada gestión de sensibilización e información; finalmente, de la creación de foros y espacios permanentes de discusión y análisis, no solo a nivel general, sino también a nivel institucional; con el fin de garantizar las posibilidades de diálogo para la recolección de aportes, validación de propuestas y la dotación de recursos para el desarrollo de procesos de co-creación.

CONCLUSIONES

La comunicación social tiene implicaciones complejas, que pueden variar dependiendo del entorno cultural, político e incluso económico. Asimismo, hay una diversidad de fenómenos sociales que pueden incidir en las motivaciones, relaciones de significancia y de legitimidad de los actores y procesos. Sin embargo, hay generalidades e inferencias que se pueden realizar, para efectos de establecer algunas tendencias y parámetros de análisis, en este caso, en materia de Gobierno abierto. Es oportuno indicar que la sociedad civil y la ciudadanía en general, tienen la posibilidad de consolidarse como un contrapeso de la gestión política, impulsando la búsqueda del bien común y contribuyendo a combatir la corrupción.

No obstante, la ciudadanía tendrá anuencia y disposición de participar en procesos de discusión

y análisis de políticas públicas, en tanto los mecanismos de acceso a los puntos de encuentro definidos sean adecuados, la información sea fácilmente decodificable (obviando el uso de términos técnicos y facilitado la comprensión de temas de altos niveles de complejidad), y que además exista una motivación o beneficio que pueda derivarse de su intervención. La participación ciudadana es un mecanismo presente en las nuevas tendencias de la administración pública, principalmente en materia de Gobierno abierto, dado que se ha reconocido como una de las principales formas de fortalecer la democracia, de impulsar la legitimidad de la gestión gubernamental y de recuperar la confianza en la institucionalidad.

A partir de la información obtenida durante el proceso de investigación, es difícil establecer un parámetro de medición con respecto al nivel de incidencia de la población en la generación de políticas públicas, desde la gestión institucional, por cuanto no se cuenta con informes, reportes o datos que permitan evidenciar los resultados de los aportes generados en los respectivos procesos consultivos.

Por otra parte, ha quedado en evidencia que la agenda de los temas promovidos desde la gestión institucional obedecen de manera directa a las prioridades gubernamentales, lo cual debe ser replanteado, en función de generar espacios participativos tanto para el diagnóstico de necesidades como para su respectiva priorización, garantizando además, que tanto las metodologías como procesos establecidos para los espacios de co-creación y consulta, sean abiertos, planificados con plazos viables de implementación, que sean inclusivos, transparentes y que sus respectivos alcances sean difundidos por las vías adecuadas, para dejar una constancia del impacto de la participación

ciudadana en cada uno de los procesos de análisis, valoración y determinación de las políticas públicas del país, garantizando la transparencia y legitimidad de las acciones implementadas.

REFERENCIAS

- Camou, A. y Pagani, M. (2017), *Debates teóricos y metodológicos actuales sobre políticas públicas*. Argentina, Universidad Nacional de la Plata. Disponible en <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/libros/pm.546/pm.546.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- CEPAL. (2017). *Plan de Gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Naciones Unidas. Disponible en https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- Gramberger, M. (2006), *Participación ciudadana: Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de políticas públicas*. OCDE. Disponible en <https://www.oecd.org/centrodemexico/publicaciones/37873406.pdf>. Consultado el 12 de octubre de 2021.
- Grzybowski, C. (2004), “El rol de la sociedad civil”, en P.d., *La Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas* (2da. Ed.).
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2021), *Repositorio de políticas públicas*. Disponible en <https://repositorio-snp.mideplan.go.cr/>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2020), *Guía Nacional para la publicación de datos abiertos*. Disponible en <https://drive.google.com/file/d/1pVaj0tTyZ3kWhM-o-YZj2ibcnVCVezqK/view>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2019), *Políticas públicas*. Disponible en <https://www.mideplan.go.cr/politicas-publicas>. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Ministerio de Planificación y Política Económica -MIDEPLAN- (2016), *Guía para la elaboración de políticas públicas*. San José, Costa Rica. Disponible en https://www.indergo.cr/acerca_del_inder/politicas_publicas/documentos/Guia-de-Elaboracion-de-PP.pdf. Consultado el 20 de octubre de 2021.
- Mori, M. (2009). “Responsabilidad Social. Una mirada desde la psicología comunitaria”, en *Revista Liberabit*, 15(2).
- Open Government Partnership -OGP- (s.f.) *Estándares de participación y co-creación*. Disponible en <https://www.opengovpartnership.org>. Consultado el 29 de octubre de 2021.
- Velásquez, J. (2014), “La comunicación: Fundamento de las políticas públicas”, en *Revista Comunicación*, (30), pp. 23-33.
- Von Marshall, C. (22 de julio de 2021), Comunicación personal realizada al Jefe de la Unidad de Análisis Prospectivo de Políticas Públicas de MIDEPLAN.
- Zúñiga, A.G. (13 de agosto del 2018), Comunicación personal. Audio disponible en el siguiente enlace: <https://www.dropbox.com/sh/6994m2bndg1wlui/AACtfK76RUDQDOzbYpFE2K43a?dl=0d>