

## Participación ciudadana: un nuevo paradigma en la gestión pública

*Citizen Participation: A New Paradigm for Public Management*

*Participação da cidadania: um novo paradigma na gestão pública*

**Orlando Hernández Cruz**

Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica  
orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr  
<https://orcid.org/0000-0001-8011-6094>

**Harold Hütt Herrera**

Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica  
harold.hutt@ucr.ac.cr  
<https://orcid.org/0000-0002-5265-0190>

<https://doi.org/10.32719/25506641.2024.15.4>

Recibido: 21 de enero de 2023 • Revisado: 6 de marzo de 2023  
Aceptado: 2 de abril 2023 • Publicado: 1 de enero de 2024

Artículo de investigación

Licencia Creative Commons



## Resumen

El propósito del presente artículo es caracterizar las prácticas de participación ciudadana que se han venido desarrollando en Costa Rica. Se muestran los resultados de dos investigaciones cuyos objetivos son identificar las prácticas de participación ciudadana en el marco del modelo de gobierno abierto en el gobierno central, y sobre cómo se estructura el vínculo con la ciudadanía desde las municipalidades, respectivamente. Para el primer caso, se definió una metodología cualitativa con el apoyo de herramientas cuantitativas; para el análisis de los gobiernos locales se utilizó una metodología cualitativa, así como la participación activa en espacios municipales tales como las actividades de rendición de cuentas gestionadas por la alcaldía en los cantones de Heredia y Turrialba. El marco de referencia utilizado fueron las teorías vinculadas a la gestión del modelo de gobierno abierto y la participación ciudadana. Como conclusión principal se extrae que aún y cuando se han venido implementando diversos mecanismos para dar participación a la ciudadanía en la toma de decisiones, el modelo aún es incipiente y es necesario fortalecer tanto las metodologías como los canales y los recursos.

**Palabras clave:** gobierno abierto, municipalidades, rendición de cuentas, transparencia, contrapesos políticos.

**JEL:** H83 Administración pública.

## Abstract

The purpose of this article is to define the practices of citizen participation in development in Costa Rica. The results of two research projects are shown; the objectives of these were, respectively, to identify the practices of citizen participation within the framework of the open government model of the central government, and how the link of citizens and the municipalities is structured. For the first case, a qualitative methodology was used, along with quantitative tools; for the analysis of local governments, a qualitative methodology was used along with active participation in municipality-based spaces such as accountability activities managed by the Mayor's office in the cantons Heredia and Turrialba. The framework used was theory related to the administration model of open government and citizen participation. As its main conclusion, it has been determined that even though and with the implementation of various mechanisms for citizen participation in decision-making, the model is still poor and it is thus necessary to strengthen methodologies, channels and resources.

**Keywords:** open government, municipalities, accountability, transparency, political counterweights.

**JEL:** H83 Public Administration.

## Resumo

A finalidade desse artigo é caracterizar as práticas de participação da cidadania recentes em Costa Rica. Presentam-se os resultados de duas pesquisas que tinham os objetivos de identificar as práticas de participação da cidadania enquadrada no modelo de governo aberto no governo central, e como o vínculo com a cidadania foi feito com o apoio de ferramentas quantitativas; para a análise dos governos locais usou-se uma metodologia qualitativa,

além da participação ativa nos espaços municipais como as atividades de prestação de contas dirigidas pela prefeitura nos cantões Heredia e Turrialba. O marco referencial utilizado incluiu as teorias vinculadas à gestão do modelo de governo aberto e a participação da cidadania. A conclusão principal foi que, mesmo com a implementação de vários mecanismos para fornecer a participação da cidadania para tomar decisões, o modelo ainda não está muito avançado e é necessário fortalecer as metodologias, os canais e os recursos.

**Palavras chave:** governo aberto, prefeituras, prestação de contas, transparência, contrapesos políticos.

**JEL:** H83 Administração pública.

## Introducción

La gestión pública ha venido experimentando una fuerte crisis de legitimidad durante las últimas décadas, principalmente en América Latina, como producto del desencanto ciudadano con las agrupaciones políticas, dado los constantes casos de corrupción, los malos manejos económicos de los países, el favorecimiento de asimetrías económicas y sociales, así como la decadencia de los servicios públicos, entre otros factores.

A pesar de las promesas de las nuevas agrupaciones políticas de ofrecer una esperanza de un cambio, siempre las realidades ceden al desencanto al igual que sucedía con las agrupaciones más tradicionales, quedando en evidencia el predominio de intereses particulares y de grupos específicos por encima del bienestar colectivo.

Lo anterior motivó el surgimiento de la propuesta de gobierno abierto, como una alternativa —a partir de un proceso de evolución de los modelos de gestión pública—, que se propone como un esquema de trabajo basado en tres pilares esenciales: rendición de cuentas, transparencia y participación ciudadana.

Los antecedentes de este modelo datan de 2003, con motivo de los lineamientos de transparencia incentivados por la OCDE entre sus países afiliados (Barria, González y Cisternas 2017).

No obstante, en 2009 el modelo logra una mayor concreción cuando el entonces presidente de los Estados Unidos, Barack Obama, emite un memorando con pautas específicas de transparencia que deberían acatar las agencias de gobierno en su país.

Lo anterior dio paso a la creación del Open Government Partnership en 2011, como una alianza de países dispuestos a adoptar el nuevo modelo, como una forma de rescatar la credibilidad institucional y fortalecer la democracia (Barria, González y Cisternas 2017).

Costa Rica fue uno de los primeros países en sumarse a esta agrupación en 2011 conscientes de que este esfuerzo contribuiría a “mejorar la transparencia, impulsar la innovación en el sector público, empoderar a las personas y volver los procesos de diseño de políticas públicas más representativos, incluyentes y efectivos” (Guillén 2020, 2).

Para 2014, y como parte de la continuidad de este proceso, el presidente Luis Guillermo Solís lanzó la Estrategia Nacional para la Implementación del Modelo de Gobierno Abierto en Costa Rica, para lo cual se establecieron funciones a cargo del Ministerio de la Presidencia, a través del Viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano, y se promulgó normativa como el Decreto 40199-MP —Apertura de Datos Públicos— y el Decreto 40200-MP-MEIC-MC-Transparencia y Acceso a la Información Pública.

Asimismo, se estableció el proyecto “Open Muni”, desarrollado por Mora (2016), a través del cual se propuso la adopción del modelo de gobierno abierto en las municipalidades, tomando en consideración el uso de las nuevas TIC que brindan acceso a datos abiertos; así como para facilitar el desarrollo de propuestas para generar vínculos con las comunidades.

Open Muni se centró en la importancia de los datos que deberían producir los gobiernos locales para que sean de acceso abierto, y de diferentes tipos, de acuerdo con las posibilidades de cada municipalidad, pero pensando siempre en la participación ciudadana, ya sea para darles información, así como obtener información de la ciudadanía sobre los asuntos que les afectan dentro del espacio territorial.

El objetivo del presente artículo es presentar un recuento de las prácticas de participación ciudadana generadas tanto en el gobierno central de Costa Rica, como en las municipalidades, a partir de lo cual se realiza una caracterización.

No obstante, es necesario aclarar que el proceso de implementación —en términos generales— de este nuevo modelo aún se mantiene en curso, por lo que la participación ciudadana sigue siendo el reto fundamental, según se analiza de seguido.

## Gobierno abierto y participación ciudadana

La participación ciudadana se ha consolidado como uno de los pilares fundamentales del modelo de gobierno abierto (GA), dado que su objetivo es promover el fortalecimiento de la gestión democrática a través del incentivo de contrapesos ciudadanos en la gestión pública y, a su vez, de procurar una mayor legitimidad de la actividad estatal. Esto, tomando en consideración que, tal y como lo expone Jaimes (2007, 102), la participación ciudadana es “vista como un elemento para la eficiencia y una actividad de coadministración, una intensión formal de democratizar el Estado”.

Con relación a esta perspectiva, Sánchez (2015, 52) concuerda con Jaimes, dado que considera que la participación ciudadana es una “consecuencia necesaria para la evolución de la discusión sobre Estado y democracia”.

Esto, según Rosanvallón (2006) y Carmanzana (2016), contribuye adicionalmente a combatir la corrupción y a promover la eficiencia en la gestión pública, lo que tiene implicaciones directas en la recuperación de la credibilidad en las instituciones del Estado.

En síntesis, se incentiva a la generación de contrapesos políticos, comprendidos como la posibilidad que tienen los diversos actores de una sociedad para intervenir en los procesos de discusión y reflexión sobre posibles decisiones gubernamentales, en procura de promover una mayor posibilidad de luchar por el bien común, por encima de los intereses de grupos particulares.

En este sentido, y según Canto (2008), el papel de los actores sociales en los procesos de construcción de políticas públicas permite fortalecer la democracia y defender los derechos de todas las partes involucradas, siendo que los diálogos abiertos y participativos contribuyen al desarrollo de perspectivas más integrales.

En relación con lo expuesto anteriormente, el Manual de GA de la CEPAL (2017, 24) establece que “la participación ciudadana es lo que sustenta y sostiene al Gobierno abierto. Constituye la base de muchos de los otros temas vinculados a las políticas de Gobierno abierto. La ciudadanía activa suele ser un enlace vital entre la transparencia y la rendición de cuentas”.

Es importante acotar, en este sentido, que la transparencia y la rendición de cuentas son dos conceptos interrelacionados, dado que como pilares fun-

damentales del modelo de GA están orientados a brindar acceso a información y rendir cuentas sobre el uso de los recursos públicos (Guillén 2020).

De hecho, la transparencia implica intrínsecamente una relación bidireccional con la ciudadanía, tanto en el suministro de información, como en el desarrollo de procedimientos y mecanismos para dar un libre acceso a los datos públicos (Canel y Sanders 2012); esto a su vez, genera un mayor compromiso del Estado con la creación de políticas para facilitar la medición y evaluación de resultados.

No obstante, a pesar de que este es uno de los elementos medulares del modelo, también es uno de los más retadores, dada la magnitud y características heterogéneas de la población, lo que dificulta la generación de consensos o puntos de encuentro.

Bajo esta perspectiva, el Manual de GA de la CEPAL (2017, 23) reconoce que los aportes ciudadanos constituyen un pilar esencial para la elaboración de políticas públicas, ya que “la implementación de las decisiones difíciles depende, en buena medida, del consentimiento, aprobación y apoyo de los ciudadanos”.

Asimismo, dicho Manual detalla una propuesta de cuatro niveles de compromiso en materia de participación ciudadana, para efectos de los países que han adoptado el modelo, según se puede observar en la tabla 1.

Se puede inferir que el avance y desarrollo de los procesos colaborativos y de cocreación, están directamente vinculados con el proceso de madurez y experiencia en la implementación del modelo de GA.

Dentro de los retos más significativos en esta área destaca la complejidad de algunos temas, los cuales requerirán de un mayor nivel de *expertise* y conocimiento por parte de las partes involucradas para comprender sus alcances y dimensiones; la posibilidad del gobierno para contrarrestar distorsiones informativas y mediáticas; los recursos tecnológicos y capacidades instrumentales para recoger y procesar información; el acceso y recursos para lograr el desarrollo e innovación en materia de metodologías participativas; así como también, la disponibilidad de canales de diálogo y mecanismos para la generación de consensos, entre otros.

Tabla 1  
**Niveles de compromisos definidos por el Manual de GA de la CEPAL,  
 con relación a la participación ciudadana**

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

Fuente: CEPAL (2017, 24).

Pese a todo lo anterior, incentivar la participación ciudadana, de manera organizada y debidamente estructurada, podría contribuir a recuperar la credibilidad en la gestión gubernamental, y de incentivar espacios para el desarrollo de políticas públicas concebidas bajo el resguardo del bien común, logrando, complementariamente, incentivar la transparencia y combatir la corrupción.

En este mismo orden de ideas, Rosanvallón (2006) destaca que el interés y la disposición de los países democráticos por adoptar el modelo de GA se basa justamente en la aspiración de recuperar la confianza y la credibilidad en las instituciones.

Otro aporte en materia de GA, en el ámbito local en Costa Rica, lo hicieron Hernández y Montero (2020), quienes fundamentaron una ruta para la implementación del gobierno local abierto en el país. Para los autores, el GA, como un cambio de paradigma en la forma de hacer gobierno, no se puede entender sin la conceptualización de la participación ciudadana; señalan

que, en el nuevo paradigma de GA, los pilares de transparencia, rendición de cuentas y colaboración/cocreación tienen en sí mismos la participación ciudadana bidireccional como condición. Hacen una propuesta teórica, considerando que la transparencia, la rendición de cuentas, la colaboración y cocreación transitan por niveles de intensidad de la participación ciudadana.

Los mismos autores proponen que la participación ciudadana posea las siguientes intensidades:

*Pasiva*, la ciudadanía es paciente y no realiza por sí misma la interacción, es decir, depende completamente de la acción del gobierno local. Por ejemplo, la comunicación del informe de gestión anual por parte del gobierno local a la ciudadanía.

*Activa*, la ciudadanía realiza por sí misma la interacción con el gobierno local, y depende de la respuesta del gobierno local. Por ejemplo, el cabildo, el referéndum, las reuniones o los talleres.

*Proactividad limitada*, la ciudadanía propone la interacción ante el gobierno local sin depender de este, pero está limitada por un período de tiempo. En este caso se puede mencionar a las asociaciones de desarrollo que realizan obra pública con recursos propios y del gobierno local.

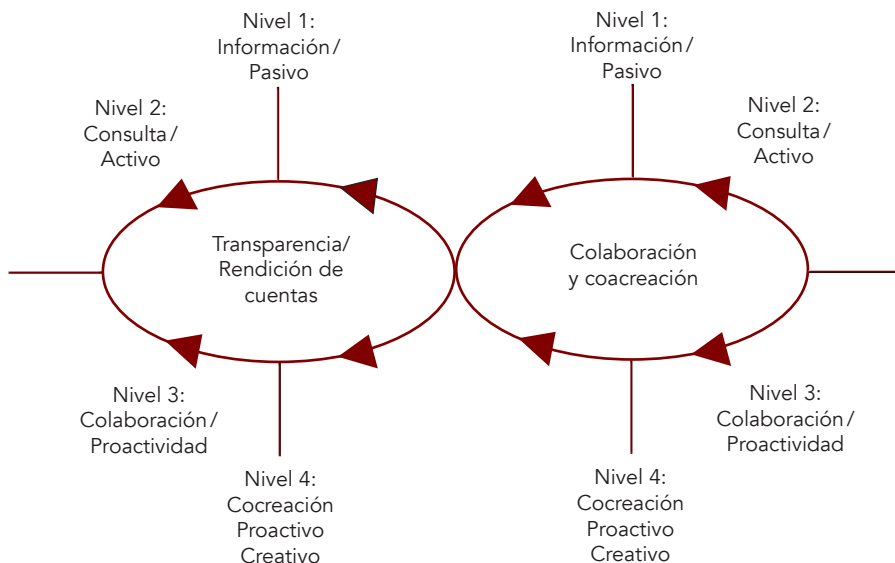
*Proactividad creativa*, la ciudadanía propone la interacción junto con el gobierno local. Por ejemplo, el gobierno local abre espacios para la cocreación, como los laboratorios de innovación.

Además, dichos autores señalan que las intensidades propuestas son excluyentes entre sí. A saber, si existe proactividad creativa entre el gobierno local y la ciudadanía, entonces no existe una ciudadanía pasiva; e indican que las intensidades de la participación ciudadana son entendidas según el grado de participación que se pueda tener en cada nivel propuesto en la aplicación del GA: información, consulta, colaboración y cocreación. Cada nivel va en forma incremental, de lo más básico a lo más complejo, y dicha interacción confluye en una hélice de intensidades e interacciones del gobierno local abierto, como se presenta en la figura 1.

Destaca la intensidad que surge en cada nivel de interacción; por ejemplo, en el nivel 1 que trata sobre información, la intensidad puede ser pasiva, ya que la ciudadanía puede ser receptora de la información sin mayor intercambio con el gobierno local; en el caso del nivel 2 sobre consulta, la intensidad puede ser activa, ya que existe una interacción de dos vías con el



Figura 1  
**Hélice de intensidades  
e interacciones del gobierno local abierto**



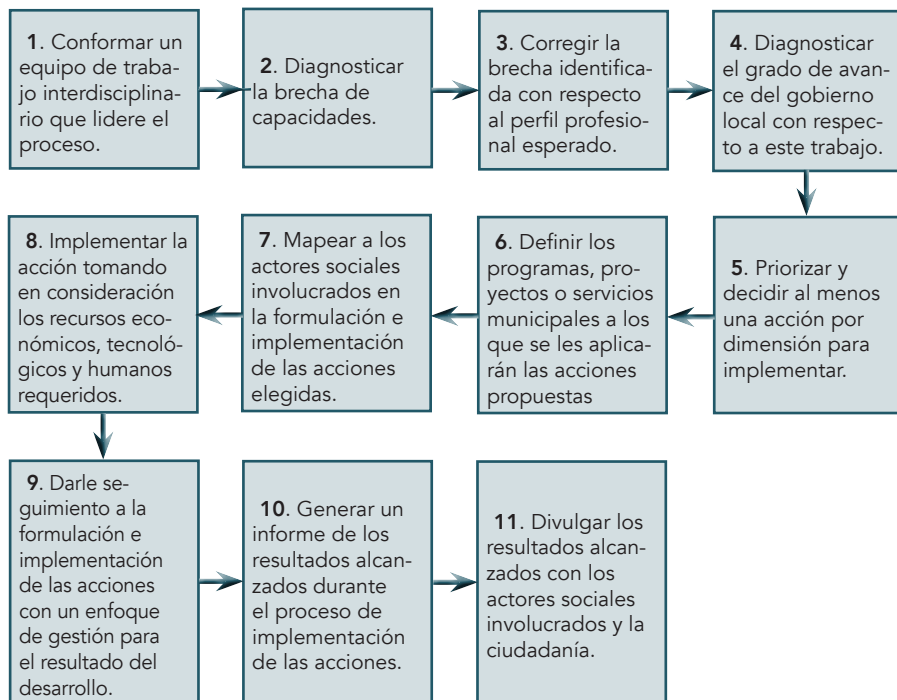
Fuente: Hernández y Montero (2020, 23).

gobierno local donde tanto brinda información como la recibe de parte de la ciudadanía; en el nivel 3, relacionado con colaboración, la intensidad puede ser de proactividad limitada donde la colaboración tendría un plazo temporal con un fin específico y, una vez alcanzados los objetivos, llega a su fin; y, en el nivel 4, donde ya se practica la cocreación, la intensidad sería de productividad creativa donde se pone de manifiesto que los procesos creativos conllevan una apertura a las diversas ideas o propuestas que pueden ser definidas en el planteamiento de soluciones a problemas públicos.

Hernández y Montero (2020) establecieron una ruta para implementar el gobierno local abierto en Costa Rica, que se presenta de manera resumida en la figura 2.

A partir de esa ruta de trabajo, surgió una intervención de acompañamiento a las municipalidades de Heredia y de Turrialba, que fue sistematizada por los autores antes mencionados y que permitió validar sus propuestas

Figura 2  
Hoja de ruta del gobierno local abierto en Costa Rica



Fuente: Hernández y Montero (2020, 35).

teóricas, así como esta ruta con equipos contraparte en cada municipalidad; esta experiencia se presentará más adelante en el apartado sobre el caso de las municipalidades en Costa Rica.

## Metodología

Para el presente estudio sobre la participación ciudadana y las prácticas implementadas en el marco del modelo de GA en Costa Rica, se realizó una investigación en dos etapas, la primera enfocada en el gobierno central y la segunda en los gobiernos locales.

A nivel del gobierno central, se utilizó un enfoque cualitativo con el apoyo de herramientas cuantitativas; complementariamente, se revisaron 199 referencias bibliográficas, 35 notas informativas, 72 mensajes del sitio de Facebook de GA, se llevaron a cabo 3 entrevistas con personas a cargo de la gestión de GA, se realizaron 2 grupos focales con representantes del gobierno, se aplicaron 30 encuestas a funcionarios de gobierno central y 24 representantes de la sociedad civil. Asimismo, se realizó un sondeo con 28 personas representantes de los ministerios en calidad de oficiales de información.

Para el análisis de los gobiernos locales, se utilizó un enfoque cualitativo conformado por cinco etapas: convocatoria y evaluación de las municipalidades postulantes al acompañamiento; acompañamiento en la aplicación de la guía en las municipalidades seleccionadas; seguimiento de los resultados obtenidos en la aplicación; sistematización de las lecciones aprendidas, y reflexión de los autores sobre los desafíos planteados (Hernández y Montero 2020, 97).

## **El caso del Gobierno Central de Costa Rica**

Hütt (2022), en su investigación sobre la gestión de la participación ciudadana en Costa Rica, en el marco del contexto del GA, identificó que las fases preliminares de implementación del modelo estuvieron enfocadas en la gestión de transparencia y acceso a datos públicos. Desde 2014 a 2017, las prioridades de las acciones gubernamentales estuvieron orientadas a la generación de un marco normativo y de políticas generales para el establecimiento de la red de transparencia en las instituciones del gobierno central, brindando información accesible a la ciudadanía, aunque no en todos los casos de manera estandarizada ni en formatos abiertos.

Es oportuno indicar que durante este mismo período se promovieron acciones participativas puntuales, como algunas convocatorias abiertas para trabajar en los planes bianuales de acción, los cuales fueron concebidos para orientar la gestión gubernamental a manera de hoja de ruta en términos de necesidades y prioridades.

Este proceso inició en 2013 con una agenda totalmente abierta, lo que generó una gran dispersión de propuestas y, finalmente, hacia 2015, se logró

canalizar las sesiones alrededor de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) como marco de acción.

Sin embargo, hasta la fecha (2022), no se ha logrado identificar esfuerzos sistematizados para impulsar una participación ciudadana fuerte y estructurada, comprendiendo que es necesario establecer una diferenciación entre algunos conceptos clave.

*Temas complejos:* son temas que requieren la intervención de grupos intersectoriales y multidisciplinarios, en los cuales deberá existir una mayor trazabilidad y permanencia en los procesos de discusión y análisis.

*Servicios institucionales:* son aquellos propios de los aspectos vinculados a los intereses y necesidades de los usuarios institucionales, los cuales requerirán de mecanismos de interacción con cada una de las respectivas organizaciones y, a su vez, con la oficina gestora de gobierno abierto.

*Intereses sectoriales o comunales:* son aquellos que, por una vinculación específica, pueden ser del interés directo de grupos específicos o ciudadanos residentes en determinadas áreas geográficas.

Asimismo, se logró identificar que la Oficina de Gobierno Abierto ha venido articulando esfuerzos con grupos organizados preestablecidos, los cuales se han consolidado en el tiempo, aún y cuando sus intereses sean de diversas índoles (género, ambiente, inclusividad, entre otros).

El trabajo con estas agrupaciones ha facilitado la creación de un vínculo entre el Estado y la ciudadanía, entendiendo que solo algunos de estos se han formado en torno al interés del proceso de GA y participación ciudadana, como es el caso de las organizaciones Accesa, Abriendo Datos e Hivos (Matamoros citada en Hütt 2022).

Como punto de partida de este proceso se desarrollaron talleres participativos para construir los planes de acción bianuales, cuyo propósito era establecer las prioridades en términos de necesidades y expectativas de la ciudadanía, para promover el impulso de políticas públicas. Como resultado de este trabajo se construyeron tres informes de resultados durante el período de análisis (2014-2019), a partir de lo cual se pudieron extraer las siguientes acciones ejecutadas para promover e incentivar la participación ciudadana: creación de un portal ciudadano, desarrollo de hackatones (orientadas al uso de datos públicos), fortalecimiento de las contralorías de servicio, guía para el desarrollo de sitios web a nivel gubernamental, impulso del proyecto de

acceso a información pública, definición de una política de datos abiertos, esfuerzos orientados a potenciar la apertura de datos públicos, empoderamiento de la población a partir de espacios participativos, divulgación de derechos ciudadanos, creación del programa “Yo soy gobierno abierto” orientado a consultas ciudadanas, entre otros.

A partir de lo expuesto, se ha podido visualizar un esfuerzo constante en materia de transparencia en los tres planes de acción, un creciente esfuerzo en materia de participación ciudadana y algunos esfuerzos en materia de rendición de cuentas.

Por otra parte, se constató un interés en cumplir con los compromisos adquiridos con el Open Government Partnership en materia de GA, aunque al momento de hacer un análisis cruzado con los informes de evaluación, no necesariamente las actividades reflejan avances significativos para la población, sea por aspectos de forma (no se cumplen los estándares previstos de disposición de documentos en formatos abiertos), o bien por la amplitud y alcance de las actividades de participación ciudadana (son grupos muy reducidos los que han estado vinculados en los procesos participativos), o por el nivel de avance y resultados logrados, dado que fueron pocas las acciones que realmente lograron finalizarse.

Para efectos de mantener un vínculo con la población e incentivar un diálogo participativo, se han procurado diversas acciones estratégicas, así como también se han desarrollado campañas informativas (Hütt 2022); no obstante, no se lograron identificar elementos de registro que permitieran cuantificar la cantidad de actividades, personas asistentes, o bien resultados derivados de ellas. Tomando en consideración lo anterior, se estableció una distribución básica de los esfuerzos realizados, según se detalla en la tabla 2.

Vale anotar que no hay información histórica detallada sobre la cuantificación y características de las actividades detalladas en la tabla 2 (cantidad de personas participantes, temas abordados, actividades de evaluación y seguimiento). En complemento de lo anterior, la Oficina de Gobierno Abierto no cuenta con informes debidamente estructurados para dar seguimiento y trazabilidad a las zonas geográficas participantes (por cantón y distrito) en las diversas actividades convocadas, registros de asistencia, detalle de agenda, o cualquier otro mecanismo que facilite la visibilización de aspectos puntuales en el avance en las acciones participativas y de cocreación. Úni-

Tabla 2  
**Mecanismos establecidos para generar vínculos con la ciudadanía en el marco de la gestión de GA (2014-2019)**

Canal	Características
Afiches informativos impresos y digitales	Se han distribuido afiches informativos para difundir actividades tales como: conferencias, <i>hackatones</i> , cine foros, y talleres, entre otros. Estos se han difundido a través de las redes sociales, y se han colocado también en lugares céntricos y visibles de las comunidades de interés.
Cine foros	Se han proyectado diversas películas en algunas de las comunidades, con el fin de incentivar la reflexión sobre los ejes principales de GA. Para esto se han utilizado producciones tales como: La libertad del diablo, Casa en tierra lejana, La mentira blanca, Haz corto con la corrupción, Cordillera, Presunto culpable, Exodus, Nacido en Siria, 500 años.
Conferencias	Se han organizado diversas conferencias para el abordaje de los avances y aspectos conceptuales de GA, donde se han procurado dar participación tanto a los oficiales de información, como a la ciudadanía, principalmente a través de los grupos organizados.
Talleres	Se han desarrollado talleres para abordar diversas temáticas de interés, en el marco de la gestión de GA, tal y como ha sido el análisis de las propuestas de decretos que se presentaron oportunamente, para temas vinculados al derecho a la información y la difusión de datos.
Difusión de información a través de las redes sociales y el sitio web de Gobierno abierto	A través del sitio web y las redes sociales de GA, se han difundido constantemente informaciones sobre los avances en los diversos ejes de gestión, y particularmente de los planes de acción, así como también, de noticias vinculadas a esta materia.
Lanzamiento de plataformas	Se han realizado diversas sesiones para anunciar la apertura y puesta en funcionamiento de plataformas tales como: red de transparencia, espacios de cocreación, o bien, consultas públicas sobre temas determinados.
Foros para la presentación de los planes de acción	Se han convocado tanto a funcionarios gubernamentales como representantes de la sociedad civil, para construir de manera conjunta los respectivos planes de acción.
Grupos de discusión y reuniones	Con regularidad son convocadas reuniones o grupos de discusión para abordar temas vinculados a la gestión de GA, para el análisis de oportunidades de mejora, discutir documentos o propuestas específicas, o bien, analizar posibles acciones a seguir.
Seminarios	En conjunto con la OCDE, se han venido impartiendo seminarios orientados al desarrollo de capacidades en materia de GA. Estos han estado dirigidos tanto a oficiales de información, como a agrupaciones civiles.
Talleres para la elaboración de compromisos	Cada dos años se desarrollan los talleres previstos para replantear los planes de acción, con los respectivos compromisos de mejora.

Fuente: adaptado de Hütt (2020).

camente aparecen algunos datos (fotografías, e informes generales), sobre talleres, campañas de información, ferias ciudadanas (de alcance general), festivales de cine por la transparencia, algunos mecanismos de consulta pública (para lo cual se utilizaron mecanismos como el correo electrónico y las redes sociales, con plazos muy cortos) y los ya mencionados talleres para la elaboración de los planes bianuales de acción.

Complementariamente, y como parte de los retos identificados, se detallaron los siguientes:

- a) Los estándares de Open Government Partnership especifican que el plan de acción debe ser construido sobre el norte que la ciudadanía determine. Sin embargo, en la práctica las expectativas de la ciudadanía no siempre son compatibles con las prioridades de la administración, lo que dificulta el seguimiento. En razón de esto se ha propuesto lograr un enlace entre ambas perspectivas, iniciando con una consulta de interés en áreas temáticas determinadas (se consulta vía web), y se ha propuesto que los temas giren en torno a los ODS.
- b) En ocasiones han habido talleres para la priorización de temas y, posteriormente, otras actividades encadenadas para la redacción de compromisos. No obstante, en ocasiones, las personas que llegaban a la segunda actividad no habían estado presentes en la primera, y esto generaba inconsistencias o una revaloración de puntos ya discutidos.
- c) No se han realizado adecuados procesos para la segmentación de los públicos participantes en los procesos de GA, en términos de sus características formativas, capacidades, zonas de residencia e intereses.
- d) No se cuenta con mecanismos y canales de comunicación debidamente articulados para facilitar las interacciones y procesos de diálogo con la ciudadanía, así como tampoco se han habilitado espacios para retroalimentar a las personas participantes sobre los resultados de los procesos consultivos realizados y las decisiones que fueron tomadas.
- e) Los esfuerzos se caracterizan por ser aislados e implementados alrededor de aspectos muy puntuales, por lo que no se han construido mecanismos permanentes de articulación para el establecimiento de diálogos y consensos.
- f) Si bien es cierto que los canales digitales como los sitios web, el correo electrónico y las redes sociales son mecanismos de gran efectividad, no

toda la población tiene acceso a ellos, o las características de alfabetización digital necesarias para hacer un uso adecuado de estas herramientas son diferentes, por lo que se hace evidente la necesidad de contar con mecanismos alternos para la difusión de información, así como para el establecimiento de espacios permanentes de interacción.

De los elementos anteriormente expuestos, tal y como lo indica Hütt (2022), se puede extraer que, en términos generales, hay carencias presupuestarias, estratégicas y logísticas que han dificultado potenciar la participación ciudadana en Costa Rica y, a su vez, esto ha incidido también en que una gran parte de los canales de comunicación se hayan concentrado en espacios digitales, lo que implica, por defecto, un factor de exclusión social.

En este sentido, y si bien es cierto que se han realizado algunas giras y actividades presenciales, los espacios de interacción se han reducido a la generación de vínculos con grupos previamente constituidos, aunque sus fines fueran ajenos al tema de GA; así como también, las agendas en su mayoría son preestablecidas por la administración, lo que limita las posibilidades de colaboración y cocreación de las comunidades.

Otro elemento que se puede inferir es que los espacios de diálogo se mantienen en niveles muy generales, lo que limita la posibilidad de incentivar aportes colectivos para promover cambios específicos a nivel social, económico y político desde la perspectiva de la construcción de políticas públicas.

## **El caso de las municipalidades**

Como parte del trabajo realizado por Hernández y Montero (2020), se definieron acciones por parte del gobierno local con relación a la dimensión de participación ciudadana, por ejemplo, crear campañas de información sobre las formas de participación ciudadana; generar infografías sobre aspectos relevantes de estas formas; crear una oficina de participación ciudadana; involucrar a la ciudadanía en la identificación de las problemáticas de la municipalidad, y fortalecer las asociaciones de desarrollo y los consejos de distrito en materia de participación, transparencia y cocreación.

Asimismo, se definieron acciones por parte de la ciudadanía; en el caso específico de la participación ciudadana se propuso realizar reuniones con



los consejos de distrito para obtener información de interés comunitario; asistir a las actividades de rendición de cuentas realizadas por la alcaldía y las juntas constituidas formalmente en el municipio; hacer mayor uso de las contralorías de servicios, y gestionar soluciones tecnológicas para los problemas del cantón.

En cuanto al trabajo de sistematización del acompañamiento de las municipalidades de Heredia y de Turrialba, Montero y Hernández (2020) señalan que la primera obtuvo un porcentaje de avance de 80% en las etapas propuestas en la hoja de ruta, al alcanzar un nivel muy satisfactorio entre las etapas 1 a la 7, un nivel satisfactorio en las etapas 8 y 9, y, finalmente, un nivel poco satisfactorio en las etapas 10 y 11. En cuanto a la Municipalidad de Turrialba, señalan que esta obtuvo un porcentaje de avance de 55% en las etapas propuestas satisfactorio en la hoja de ruta, al alcanzar un nivel las etapas 1 a la 7, y un nivel de nada satisfactorio entre en las siguientes 4 etapas propuestas en la hoja de ruta. Aun con estos resultados, se podría decir que se llegó a un nivel de madurez de cada municipalidad con respecto a la ruta a seguir para implementar el gobierno local abierto.

Una de las claves que señalan los autores es la selección del equipo de trabajo y su disposición a interactuar con la ciudadanía. En Heredia hubo una cohesión del equipo integrado por personas de distintos perfiles interdisciplinarios que van desde la atención ciudadana directa hasta la parte de tecnología de la información (TIC). En este caso, hubo mayor disposición a tener espacios de trabajo con participación ciudadana en niveles de colaboración y de cocreación; tal no fue el caso en la Municipalidad de Turrialba, donde no se tuvo contemplada la participación ciudadana y la saturación de trabajo del equipo llevó a que no continuaran de manera adecuada con el proceso de implementación.

## Conclusiones

Con relación a la participación ciudadana en el contexto del gobierno central:

- El Estado aún no cuenta con plataformas para registrar y procesar los datos derivados de consultas públicas, espacios de cocreación, o bien del

acercamiento individual de personas ciudadanas, para sentar las bases de una minería de datos que facilite orientar la toma de decisiones.

- A partir de los mensajes difundidos por el equipo gestor de GA a través de las redes sociales, se ha podido concluir que los procesos de consulta pública han sido precipitados, porque no han habido evidencias de que se hayan realizado procesos previos de sensibilización e información, así como también, se han caracterizado por implicar una verticalización de la agenda, dado que se han canalizado las propuestas del gobierno central, sin que medie la intervención ciudadana en la identificación de los temas de interés, construcción de posibles soluciones y su respectiva priorización.
- Con relación a la gestión de datos, se ha podido identificar que no existen procesos suficientemente estandarizados en los formatos, variables y características de la información, así como tampoco se ha logrado mantener en el tiempo la vigencia de los enlaces de acceso.
- Integrar a la ciudadanía en la toma de decisiones no es una tarea fácil, debido a su composición diversa, heterogénea y geográficamente dispersa. No obstante, es necesario pensar en canales y mecanismos que garanticen un acceso permanente a espacios de discusión y análisis de los problemas nacionales, a la elaboración de planteamientos, propuestas y sugerencias, así como también a mecanismos de diálogo permanente con las diversas instituciones.
- Con relación a las estrategias de participación ciudadana se identificaron fuertes carencias debido a que no se han desarrollado estrategias integrales para trabajar en este aspecto y garantizar espacios de consulta, diálogo y cocreación de manera permanente y sistemática.

Tomando en consideración los elementos anteriormente expuestos, es evidente que la gestión de participación ciudadana, aún y cuando avanza con actividades específicas, carece de una integralidad y gradualidad estratégicas que permitan procurar una participación legítima y oportuna de la ciudadanía en la generación de políticas públicas, así como para facilitar una gestión catalizadora en la toma de decisiones.

Con relación a la participación ciudadana en el contexto de las municipalidades:

- La proximidad de la ciudadanía a un territorio determinado es un elemento clave para el desarrollo de la participación ciudadana en el marco del paradigma de GA.
- Los niveles de interacción y las intensidades varían de acuerdo con la disposición del personal del municipio y sus capacidades para fomentar una participación ciudadana proactiva y creativa.
- La ruta para la implementación del gobierno local abierto pasa por la identificación de actores claves y relevantes para el trabajo de iniciativas conjuntas con la ciudadanía, hasta niveles de intensidad de las interacciones de acuerdo con las iniciativas y la propia voluntad de los gobiernos locales para involucrar a la ciudadanía, así como la propia responsabilidad de la ciudadanía de involucrarse con su gobierno local.
- La participación ciudadana tiene sus espacios de encuentro reconocidos en leyes y reglamentos, e incluso en las propias estructuras municipales.
- Motivar a los equipos encargados de promover el GA debe pasar por generar capacidades, habilidades y competencias propias para comprender y ejecutar acciones de participación ciudadana, de acuerdo con los niveles e intensidad requerida.
- Los gobiernos locales tienen las condiciones, el tamaño y la representatividad territorial necesaria para generar iniciativas de participación ciudadanas de cohorte innovadoras y de ejemplo de buenas prácticas para el gobierno central de Costa Rica.

En general, se puede concluir que, a partir de la contrastación realizada entre los dos niveles, se puede visibilizar un interés, tanto del gobierno central como de las municipalidades, en llevar a la práctica procesos de consulta pública y de incentivar la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones.

No obstante, de acuerdo con el material disponible es posible concluir que es necesario promover una mayor articulación de esfuerzos con la comunidad, para lo cual debe diseñarse una propuesta metodológica a partir de la cual puedan garantizarse principios de inclusión y de acceso real a los espacios, sea por vinculación geográfica, por nivel educativo o por el tipo de herramientas utilizadas, sean estas o no mediadas por la tecnología.

Otro factor que se ha considerado relevante y común entre ambos casos, es la carencia de esfuerzos de reflexión de mediano y largo plazo sobre

temas estructurales a partir de los cuales puedan irse promoviendo oportunidades para la cocreación y para el desarrollo de políticas públicas. Esto por cuanto, de no existir estos espacios reflexivos, los procesos de consulta pierden una posibilidad real de generar aportes y perspectivas, y se convierten en protocolos o actividades de cumplimiento, pero sin trascender a su propósito.

A manera de síntesis, es posible indicar que, si bien existe una disposición e interés gubernamental en incentivar la participación ciudadana, y se reconoce la importancia que esto reviste para devolver la credibilidad a las instituciones públicas, así como para legitimar la acción estatal, también es cierto que los esfuerzos aún son incipientes, por lo que es necesario trabajar con más intensidad en las metodologías, programas y procesos, tanto para efectos de las consultas públicas, como para recoger información y solicitudes puntuales por parte de la ciudadanía. Adicionalmente, es necesario trabajar en metodologías orientadas a la cocreación de propuestas y de políticas públicas.

Lo anterior debe ir acompañado de una política más agresiva en términos de acceso a datos públicos, para lo cual también es necesario procurar una mejor formación tanto hacia las personas funcionarias vinculadas a esta gestión, como a la ciudadanía en general, con el fin de que los datos puedan ser utilizados de manera efectiva para consolidar información relevante que permita orientar la toma de decisiones.

## Referencias

- Barria, Diego, Bastián González y Carla Cisternas. 2017. “La literatura sobre gobierno abierto en español. Análisis sobre las dinámicas de producción y citación”. *Revista de Ciencias Sociales y Humanidades* 28 (56): 22-42. <https://doi.org/10.20983/noesis.2019.2.3>.
- Canel, María José, y Karen Sanders. 2012. “Government Communication: An Emerging Field in Political Communication”. En *Handbook of Political Communication*, editado por Holli Semetko y Margaret Scammell, 85-96. Londres: Sage.
- Canto, Manuel. 2008. “Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo”. *Revista Política y Cultura* (30): 9-37. [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-77422008000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-77422008000200002).

- Carmarzana, Ariane. 2016. “La transparencia en la administración pública”. Tesis de grado, Universidad del País Vasco, Araba. <https://n9.cl/ez4u3>.
- CEPAL. 2017. *Plan de gobierno abierto: una hoja de ruta para los gobiernos de la región*. Santiago: CEPAL. [https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687\\_es.pdf](https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/36665/4/S1700687_es.pdf).
- Guillén, Roberto. 2020. “Incorporación y desarrollo del gobierno abierto en la gestión pública costarricense”. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José. <https://n9.cl/uecjn>.
- Hernández, Orlando, y Carlos Montero. 2020. *Gobierno local abierto: una ruta para su implementación en Costa Rica*. San José: Universidad de Costa Rica.
- Hütt, Harold. 2022. “Comunicación, participación ciudadana y gobierno abierto: el caso del gobierno central de Costa Rica”. Tesis doctoral, Universidad de Costa Rica, San José. <https://www.kerwa.ucr.ac.cr/handle/10669/85966>.
- Jaimes, Edgar. 2007. “Los modelos de administración pública y espacios de participación ciudadana en Venezuela”. *Revista Reflexión Política* 9 (18): 100-116.
- Montero, Carlos, y Orlando Hernández. 2020. “Estrategias de gobierno abierto local: el caso de las Municipalidades de Heredia y Turrialba”. *Administrar Lo Público* (8): 95-108.
- Mora, Esteban. 2016. *Modelo OpenMuni*. San José: Universidad de Costa Rica. <https://n9.cl/bo81w>.
- OCDE. 2001. *Implicar a los ciudadanos en la elaboración de políticas públicas: información, consulta y participación pública*. Accedido noviembre de 2020. <https://n9.cl/zxvc2>.
- Open Government Partnership (OGP). 2017. *Co-creation Standards*. Accedido febrero de 2019. <https://n9.cl/s05zn>.
- Rosanvallón, Pierre. 2006. “Democracia y desconfianza”. *Revista de Estudios Políticos* (134): 219-237. <https://n9.cl/pre67>.
- Sánchez, José. 2015. “La participación ciudadana como instrumento del gobierno abierto”. *Revista Espacios Públicos* 18 (43): 51-73. <https://n9.cl/hsdk>.