

ANEXO

INSTRUMENTO DE EVALUACIÓN: ÍNDICE DE TRANSPARENCIA DEL SECTOR PÚBLICO COSTARRICENSE (ITSP)

1. Institución: Nombre de la institución que está implementando la buena práctica:
Defensoría de los Habitantes de la República de Costa Rica
2. Título: Título de la buena práctica, tema que aborda y materia de la Convención con el que se relaciona:

Instrumento de Evaluación: Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP)
3. Descripción de la buena práctica: Incluir una descripción breve y un resumen de la buena práctica, así como una explicación sobre la razón por la que debe ser considerada como una buena práctica, refiriéndose expresamente a la sustentabilidad de la misma:¹

El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP) se ha definido como el instrumento de medición de la transparencia de las instituciones que conforman el sector público costarricense, centrado en el acceso a la información pública disponible en sus sitios web, que busca ofrecer una medición anual con el objetivo de fortalecer la institucionalidad costarricense.

El ITSP concibe a la transparencia en un sentido amplio de acceso a la información y evalúa las dimensiones: Acceso a la información; Rendición de cuentas; Participación ciudadana y Datos abiertos o reutilizables.

En el año 2013, la Defensoría de los Habitantes de la República (DHR), en complemento a la iniciativa de la Red Interinstitucional de Transparencia, decidió diseñar e implementar un Índice de Transparencia, junto con su socio estratégico de esta propuesta el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica (CICAP-UCR), y realizó todos los esfuerzos pertinentes para que, durante el año 2014, se aplicara una prueba piloto de medición a un grupo de instituciones públicas a partir de un instrumento preliminar, mediante el cual se validó el potencial real del proyecto y la necesidad de realizar una revisión de la metodológica mediante un proceso participativo y científicamente viable.

¹ La sustentabilidad significa que la buena práctica haya sido probada en un período de tiempo que haya permitido mostrar su utilidad y que pueda tener continuidad en su aplicación. Se sugiere, al respecto, un período de un año.

Como resultado de dicho proceso y la alianza entre varias instituciones, después de un arduo proceso científico -en septiembre del 2015- se lanzó públicamente el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP), como un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes dirigido a todo el sector público.

El esfuerzo consistente que ha realizado la DHR y el CICAP-UCR, para mantener las evaluaciones anuales a lo largo de siete años no ha sido un fin en sí mismo; ha sido un mecanismo para avanzar en la tutela del derecho humano de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía, en todas las instituciones que conforman el sector público, en tanto se fortalece la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los datos abiertos o reutilizables. Las múltiples evaluaciones han concientizado a un gran número de funcionarios públicos acerca de la importancia de la transparencia, han dado forma a un concepto que en detrimento de la ciudadanía tendía a volverse abstracto. Se ha creado una exposición pública y ha permitido la institucionalización de esfuerzos en las administraciones públicas, para aumentar la cantidad y calidad de información disponible para la ciudadanía y, a la vez, ha permitido generar una competencia sana que beneficia tanto a las personas, en su condición de sujetas de derechos, como a la institucionalidad costarricense.

4. Razones e importancia: Expresar las razones por las que se desarrolló la buena práctica. Describir la situación existente antes de la adopción de la buena práctica e identificar el problema o problemas que aborda:

El diseño, creación y desarrollo del ITSP se concibió como una buena oportunidad para resaltar el hecho de que cualquier iniciativa para fortalecer y mejorar el servicio público, obtiene mayor valor cuando se unen esfuerzos y se comparten compromisos para mejorar nuestro sistema de gestión pública en función de las y los ciudadanos.

El ITSP fue elaborado científicamente basado en las mejores prácticas internacionales, con indicadores claros, específicos y alcanzables, y su evaluación dirige la atención a la perspectiva del ciudadano a partir de la información disponible en los sitios web de los entes y órganos de la administración pública del país. Todo con el objetivo de reforzar el ejemplo de nación democrática tanto dentro y fuera del país, y para promover el mejoramiento y la modernización del Estado dentro de las nuevas tendencias orientadas hacia una mayor conexión con la ciudadanía.

El ITSP concibe al Estado dentro de un enfoque sistémico, sujeto al constante escrutinio y a la generación de espacios de participación para reflexionar sobre los ajustes necesarios para mejorar la administración pública.

Los primeros resultados de la evaluación del ITSP, marcaron una línea base y las calificaciones obtenidas mostraron que el sector público costarricense, como un todo, debía marchar con más esfuerzo hacia el acceso a la información, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la publicación de información en formatos abiertos o reutilizables. En esa época resultó muy motivante visualizar el impacto y la posibilidad de mejora basada en el enfoque de derechos

humanos mediante el cual se partió -esencialmente- de la concepción de una persona como sujeta de derechos y no como un simple beneficiario o demandante de servicios o información.

5. Enfoque: ¿Cuáles fueron el diseño y la metodología propuestos para aplicar la buena práctica? ¿Qué se consideró para su diseño y metodología? ¿Se tomaron en cuenta experiencias en otros países? ¿Se utilizó una legislación modelo?:

Para la consolidación del ITSP, se utilizó el Método Delphi que consiste en una técnica de comunicación estructurada que se ejecuta a distancia y permite obtener un consenso entre un grupo de expertos por medio de un proceso de discusión constructivo que se desarrolla a partir de rondas de trabajo (Dalkey y Helmer, 1963). Es un método ampliamente probado en la comunidad científica, basado en juicios de información de expertos, que evita la confrontación directa por medio de cuestionarios y retroalimentación a distancia, y que se usa para predicciones o identificación de temas, elaboración de marcos conceptuales, y priorizaciones.

En este sentido, el método Delphi aplicado para la elaboración del ITSP se basó en tres etapas. La primera fue conformar adecuadamente el panel de expertos, la segunda fue ejecutar una revisión del borrador del ITSP mediante la implementación de dos rondas de trabajo, y la tercera fue asignar ponderaciones a cada uno de los componentes finales del ITSP mediante una última ronda de trabajo. El esquema de este proceso completo se observa a continuación:

Para la conformación del panel de expertos se siguieron las recomendaciones de la comunidad científica (Okoli and Pawlowski, 2004), reconociendo que la calidad de los resultados del panel depende plenamente de un adecuado proceso de selección de expertos.

El enfoque que se siguió para conformar el panel de expertos se basa en trabajar de lo general a lo específico, y no a la inversa como sucede comúnmente. Para ello se identificaron los grandes sectores que debían formar parte del panel. Los cuales fueron: sector público, sector académico, sector privado y sector de sociedad civil. Posteriormente se identificaron los roles que eran necesarios dentro de cada sector, por ejemplo, en el sector público se reconocieron dos roles: uno de instituciones con competencias legales en materia de transparencia y otro de instituciones que estuvieran mostrando buenas prácticas en materia de transparencia. La identificación de este tipo de roles se siguió con cada uno de los sectores identificados.

Luego de reconocer los roles se pudieron nombrar instituciones u organizaciones que cumplieran plenamente con los requisitos ya enmarcados, de pertenecer a un sector determinado y de tener un rol ya identificado como deseado. Finalmente, tras tener el nombre de instituciones y organizaciones, fue posible identificar el nombre de personas dentro de esas estructuras que lideraran las iniciativas de transparencia y que fueran capaces de aportar a la elaboración del ITSP.

El estudio del concepto y alcances de la transparencia en el sector público a partir de diversas fuentes, permitió proponer cuatro grandes dimensiones para evaluación en el ITSP. Se utilizaron diversos trabajos académicos como base, se consultaron instrumentos internacionales que elaboran rankings globales y se estudiaron instrumentos utilizados por países líderes en la

región en esta materia (específicamente en Chile, Colombia y Uruguay), así como por países líderes a nivel global (específicamente en Reino Unido, Australia y Estados Unidos). El resultado de este trabajo de investigación permitió construir un instrumento que evalúa la transparencia en un sentido amplio a partir de las cuatro dimensiones de repetida cita: Acceso a la información; Rendición de cuentas; Participación ciudadana y Datos abiertos.

Entre otra documentación se analizó también lo indicado por la Relatoría Especial para la Libertad de Expresión (2000) y Estudio Especial sobre el Derecho de Acceso a la Información (2007). Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Organización de Estados Americanos. Washington D.C.

6. Implementación: ¿Cómo se está implementando la buena práctica? ¿Cuáles fueron los recursos financieros y humanos necesarios para su implementación?:

La propuesta base original del ITSP, fue creada en la Defensoría de los Habitantes, desde la Dirección de Gobernanza Pública y una vez obtenido el visto bueno de las máximas autoridades de la institución, se procedió con la búsqueda de socios estratégicos con quienes se pudiera fortalecer y consolidar y fue así como se contó, en su momento, con el apoyo de la Secretaría del Gobierno Digital del momento y del CICAP-UCR, con un capital semilla de \$20,000.00 (veinte mil dólares estadounidenses exactos).

Posteriormente, para la aplicación anual se contó con el apoyo de CICAP-UCR y, a partir del año 2019, la Defensoría ha incluido dentro de su proceso de planificación presupuesto, los recursos para hacer frente a los costos de dicha evaluación anual.

7. Resultado: ¿Cuál es el resultado final o el resultado final esperado de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los beneficios o experiencias exitosas? ¿Se han enfrentado los problemas identificados que dieron origen a la implementación de la buena práctica? ¿Cuál ha sido su impacto?²:

A pesar de que falta mucho camino que recorrer, es importante mencionar que muchos funcionarios y funcionarias públicas hoy tienen mayor conciencia de la importancia de la transparencia en la utilización de los recursos públicos y sobre el derecho humano de acceso a la información. Esto también está sucediendo con algunos grupos organizados de la sociedad civil y se observa un interés de las autoridades de las administraciones públicas de poner más atención a este tema que, desde nuestro punto de vista, resulta estratégico para la búsqueda de un mayor y mejor desarrollo.

Ello también está relacionado con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 16, en cuyo texto se establece la aspiración de “Paz, Justicia e Instituciones Sólidas” basada, entre otras cosas, en que una institucionalidad débil representa una amenaza al desarrollo sostenible, cuya definición se vincula al equilibrio en aspectos de orden económico, social y ambiental.

² Por ejemplo, prácticas que puedan generar un cambio de conducta, comportamiento de una población o institución.

En la Meta 16 se incluye la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, facilitar el acceso a la justicia para todos y construir a todos los niveles instituciones eficaces e inclusivas que rindan cuentas. Específicamente en la 16.10, se establece lo siguiente: “Garantizar el acceso público a la información y proteger las libertades fundamentales, de conformidad con las leyes nacionales y los acuerdos internacionales”.

De acuerdo con lo anterior y considerando lo dispuesto en la ley de creación de la DHR (Ley N° 7319), la institución se ha sumado al impulso de iniciativas que están directamente relacionadas con el ODS 16.10; y que, por supuesto, incluye el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP).

Tal y como se indicó anteriormente, el esfuerzo consistente que ha realizado la DHR y el CICAP-UCR, para mantener las evaluaciones anuales a lo largo de siete años no ha sido un fin en sí mismo; ha sido un mecanismo para avanzar en la tutela del derecho humano de acceso a la información pública, por parte de la ciudadanía, en todas las instituciones que conforman el sector público, en tanto se fortalece la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y los datos abiertos o reutilizables. Las múltiples evaluaciones han concientizado a un gran número de funcionarios públicos acerca de la importancia de la transparencia, han dado forma a un concepto que en detrimento de la ciudadanía tendía a volverse abstracto. Se ha creado una exposición pública y ha permitido la institucionalización de esfuerzos en las administraciones públicas, para aumentar la cantidad y calidad de información disponible para la ciudadanía y, a la vez, ha permitido generar una competencia sana que beneficia tanto a las personas, en su condición de sujetas de derechos, como a la institucionalidad costarricense.

8. Potencial para cooperación técnica: ¿Puede la buena práctica ser adaptada y servir a otros países? ¿Podría brindar asistencia técnica a otros países para la implementación de la misma? Indicar el punto de contacto de la entidad que podría brindar esta asistencia:

Precisamente por ser una buena práctica probada en el tiempo, es que en el presente año nos han contactado organismos internacionales (UNODC por sus siglas en inglés, para AL y el Caribe) quienes han manifestado su interés en valorar la experiencia costarricense para aplicarla, en primera instancia, en la República de Honduras. En distintas conversaciones y correspondencia con esa organización se ha manifestado la posibilidad de brindar asistencia técnica en todo lo que se requiera para que con base en la iniciativa costarricense se pueda adaptar a otros países del área.

9. Seguimiento: ¿Quién o qué grupos se encargarán de dar seguimiento a la implementación de la buena práctica? ¿Cómo se vigilará su implementación? ¿Habrà informe de seguimiento?:

Esta buena práctica está oficializada desde el año 2015, ya se han realizado 7 evaluaciones, las cuales han estado a cargo del Equipo directivo y gestión del proyecto conformado por profesionales de la DHR y del CICAP-UCR. Todas las evaluaciones se pueden ubicar en las

páginas web tanto de la DHR como del CICAP. Posterior a cada evaluación es característico que se reciban consultas por parte de funcionarios y funcionarias a quienes se les ha delegado la responsabilidad de atender los 95 indicadores que conforman el ITSP, todo lo cual ha originado una competencia sana entre las diferentes instituciones que aspiran a mejorar sus respectivas evaluaciones.

10. Lecciones aprendidas: ¿Cuáles han sido algunas de las lecciones aprendidas de la implementación de la buena práctica? ¿Cuáles han sido los desafíos para la implementación de la buena práctica?:

Es un proceso que incluye diferentes etapas. La primera es de convencimiento de las ventajas de establecer dentro de los planes estratégicos y los planes operativos anuales el tema de transparencia. Otra que tiene relación directa con la coordinación interinstitucional no sólo a nivel de órganos de fiscalización y control sino también con las diferentes administraciones públicas. Asimismo, la búsqueda de un mayor acercamiento con grupos de la sociedad civil organizada que permita el empoderamiento y la apropiación de este tipo de iniciativas que lo buscan, tal y como se mencionó en párrafos anteriores, es general un mayor valor público, mediante la unión de esfuerzos y compromisos para mejorar nuestro sistema de gestión pública en función de las y los ciudadanos.

Otro aspecto importante es aprovechar el interés de muchos funcionarios y funcionarias públicas en aportar a este tipo de evaluaciones para la mejora continua.

Como parte de los desafíos es de interés mencionar lo siguiente:

Convencimiento de que la transparencia está directamente relacionada con las buenas prácticas de acceso a la información, la rendición de cuentas y la participación ciudadana.

Generar conciencia de que el derecho de acceso a la información permite acceder al pleno ejercicio de otros derechos tales como la educación, la salud, la justicia, la igualdad, todo lo cual incide en el control de la gestión pública, la mejora en la toma de decisiones y en la lucha frontal contra la corrupción.

Incorporar a la sociedad civil y, específicamente, a las nuevas generaciones en estos procesos aprovechando los avances de la TICs.

Diseño de curso estándar básico dirigido a la sociedad civil sobre los mecanismos de participación y control ciudadano.

Curso estándar de sensibilización para el sector público sobre este tipo de iniciativas.

El diseño, constitución y puesta en operación de la metodología 2.0 del Índice de Transparencia guiada por los siguientes principios: Co-creación con actores de diferentes sectores; Definición de estándares para calidad de información; Inclusión de objetivos de desarrollo sostenible; Rigurosidad científica y visión para un nuevo periodo; Acompañamiento a instituciones post-evaluaciones.

11. Documentos: ¿Dónde puede encontrarse más información sobre la buena práctica? (por ejemplo, enlaces en Internet):

Defensoría de los Habitantes de la República:

https://www.dhr.go.cr/red_de_transparencia/indice_de_transparencia_del_sector_publico.aspx

12. Contacto: Con quién comunicarse para recibir mayor información:

Guillermo Bonilla Almanza, Defensoría de los Habitantes: gbonilla@dhr.go.cr

Orlando Hernández Cruz, Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la UCR (CICAP-UCR): orlando.hernandezcruz@ucr.ac.cr

David Zamora B., Consultor Experto del CICAP-UCR: davidzb06@gmail.com