

**UNIVERSIDAD DE COSTA RICA
FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS
ESCUELA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA VALORACIÓN DE CONDICIONES
ORGANIZACIONALES NECESARIAS EN GOBIERNOS LOCALES
COSTARRICENSES PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE DATOS ABIERTOS.**

**TRABAJO FINAL DE GRADUACIÓN, MODALIDAD SEMINARIO DE GRADUACIÓN
PARA OPTAR POR LICENCIATURA EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.**

ESTUDIANTES:

MARÍA JOSÉ ÁLVAREZ VALVERDE	B30367
MARÍA ESTHER ARCE ACUÑA	B00515
STEPHANY LOBO ROJAS	A22788
NATALIA MORA BOZA	B34515

DIRECTOR:

DR. RAUDIN MELENDEZ ROJAS

DICIEMBRE, 2019



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA

EAP Escuela de
Administración Pública

Acta #154-2019
Tribunal de Trabajo Final de Graduación
Escuela de Administración Pública

Acta de la Sesión 154-2019 del Tribunal de Trabajo Final de Graduación de la Escuela de Administración Pública, celebrada el 12 de diciembre del 2019, con el fin de proceder a la Defensa del Trabajo Final de Graduación de: María José Álvarez Valverde carné B30367, María Esther Arce Acuña carné B00515, Natalia Karina Mora Boza carné B34515, Stephany Jackeline Lobo Rojas carné A22788, quienes optaron por la modalidad de: Seminario de Graduación

Presentes:

Dr. Leonardo Castellón Rodríguez quien presidió; Dr. Raudín Meléndez Rojas como tutor, M.Sc. David Zamora Barrantes como lector, Lic. Jorge Umaña Cubillo como lector, y M.Sc. Angélica Vega Hernández quien actuó como representante de los profesores.

Artículo 1

El Presidente informa que los expedientes de las estudiantes postulantes contienen todos los documentos que el Reglamento exige. Declara que ha cumplido con todos los requisitos del Programa de la Carrera de *Licenciatura en Administración Pública*.

Artículo 2

Las estudiantes realizaron la exposición del Trabajo Final titulado "Propuesta metodológica para la valoración de condiciones organizacionales necesarias en gobiernos locales costarricenses para la implementación de datos abiertos"

Artículo 3

Terminada la disertación, los miembros del Comité Evaluador, interrogaron a las postulantes el tiempo reglamentario. Las respuestas fueron satisfactorias en opinión del Comité.
(satisfactorias/insatisfactorias)

Artículo 4

Concluido el interrogatorio, el Tribunal procedió a deliberar.

Artículo 5

Efectuada la votación, el Comité Evaluador consideró el Trabajo Final de Graduación satisfactorio, y lo declaró aprobado.
(Satisfactorio/insatisfactorio)
(aprobado/no aprobado)



PICARD




EAP Escuela de
Administración Pública

Artículo 6

El presidente del Comité Evaluador comunicó en público a las aspirantes el resultado de la deliberación y las declaró Licenciadas en Administración Pública.


Se le indicó la obligación de presentarse al Acto Público de Juramentación. Luego se dio lectura al acta que firmaron los miembros del Comité y las estudiantes a las 15:30 horas.


Dr. Leonardo Castellón Rodríguez
Director



María José Álvarez Valverde
Carné B30367


Dr. Raudin Meléndez Rojas
Tutor del Trabajo


María Esther Arce Acuña
Carné B00515


M.Sc. David Zamora Barrantes
Lector


Natalia Karina Mora Boza
Carné B34515


Lic. Jorge Umaña Cubillo
Lector


Stephany Jacketine Lobo Rojas
Carné A22788


M.Sc. Angélica Vega Hernández
Representante de los profesores

Según lo establecido en el Reglamento de Trabajos Finales de Graduación, artículo 39 "... En caso de trabajos sobresalientes; si así lo acuerdan por lo menos cuatro de los cinco miembros del Comité, se podrá conceder una aprobación con distinción".

Se aprueba con Distinción

Observaciones:

Original: estudiante, copia Esc, Adm Pública.



DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL

Las autoras del presente trabajo, de conformidad con el Artículo 7º de la Ley 6683, Ley Sobre Derechos de Autor y Derechos Conexos, que a la letra dice:

Toda persona puede utilizar, libremente, en cualquier forma y por cualquier proceso, las obras intelectuales pertenecientes al dominio público; pero si fueren de autor conocido, no podrá suprimirse su nombre en las publicaciones o reproducciones, ni hacer en ellas interpolaciones, sin una conveniente distinción entre el texto original y las modificaciones o adiciones editoriales. (1982).

indican: Se reservan todos los derechos intelectuales y de autoría de la presenta obra, queda prohibida la reproducción total o parcial, así como modificaciones al texto original sin previa autorización por escrito de las autoras.

DEDICATORIA

A mi padre y a mi madre por permitirme llegar dónde estoy, a mis hermanos Carlos y Abel porque me ayudaron a llevar el proceso con una sonrisa, a Luis Monge por ser mi apoyo incondicional, a mi primo Daniel Fallas por darme una lección a tan corta edad y a José Villalobos por animarme en el proceso.

María José Álvarez Valverde

A mi mamá; por sembrar en mí el deseo de estudiar. A mi esposo; Diego; mi complemento y apoyo incondicional. A mis hijos: Santiago y Andrés mi motivación para ser mejor cada día.

Stephany Lobo Rojas

Para que haya muchos espacios de colaboración. A mi mamá y papi Fito por todo el apoyo incondicional.

María Esther Arce Acuña

A mis padres Lorena y Marcos y a mis hermanos Vivian y Josué por ser fuente de apoyo incondicional, a mi hija Sarah por convertirse en el motor de mi vida y a Dios porque es y será siempre fiel.

Natalia Mora Boza

AGRADECIMIENTOS

El equipo investigador desea externar profundo agradecimiento a nuestro Tutor, Dr. Raudin Meléndez Rojas, por el acompañamiento, apoyo y colaboración, brindado durante el tiempo en que trabajamos para el desarrollo de la investigación.

Así mismo, deseamos agradecer a nuestros lectores, Lic. Jorge Umaña Cubillo y M.Sc. David Zamora Barrantes, ya que con sus conocimientos en el tema enriquecieron con sus aportes la investigación.

Durante el desarrollo de la etapa de observación y análisis de nuestro proyecto, las municipalidades seleccionadas jugaron un papel fundamental, como fuente primaria de información, por lo que les agradecemos su colaboración. En la Municipalidad San José, agradecemos a la funcionaria Estrella Rojas Gutiérrez, en la Municipalidad de Palmares a la funcionaria Milagro Campos Mejía y en la Municipalidad de Montes de Oca a la funcionaria Aurora Madrigal Suarez. A ellas les agradecemos su anuencia en participar en la investigación desde su etapa inicial, hasta la evaluación de la herramienta desarrollada MACOAD.

Agradecemos a la organización de la sociedad civil sin fines de lucro Abriendo Datos, especialmente a la señora Susana Soto y al señor Ignacio Alfaro, quienes, desde un inicio, nos guiaron e instruyeron en su especialidad: Datos Abiertos.

Así mismo, agradecemos a la filóloga Licda. Karolina Calvo Morales, por todos sus aportes y recomendaciones, dándole a la investigación una estructura idónea.

Por último, pero no menos importante, agradecemos a la Licda. Geannina Sojo Navarro, Coordinadora de Gobierno Abierto, desde el Ministerio de Comunicación, por su aporte a la investigación y compromiso para la implementación de la MACOAD.

CONTENIDOS

DERECHOS DE PROPIEDAD INTELECTUAL	iv
DEDICATORIA	v
AGRADECIMIENTOS	vi
CONTENIDOS	vii
ÍNDICE DE TABLAS	xii
ÍNDICE DE FIGURAS.....	xiii
LISTA DE ABREVIATURAS	xiv
RESUMEN	xv
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y ANTECEDENTES	3
1.1 Planteamiento del problema de investigación	5
1.1.1 Objetivos de la investigación	6
1.1.1.1 Objetivo general.....	6
1.1.1.2 Objetivos específicos	6
1.2 Justificación.....	6
1.3 Antecedentes de investigación	8
1.3.1 Apertura de datos en la esfera internacional	8
1.3.2 Apertura de datos en Costa Rica.....	11
1.4 Proyecciones: delimitación del estudio	14
CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA	16
2.1. Administración Relacional: hacia una responsabilidad compartida	16
2.2. Gobernanza: una nueva forma de gobernar.....	17
2.2.1. Participación Ciudadana	18
2.2.2. Rendición de cuentas	19
2.3. Gobierno Abierto	19
2.3.1. Ejes del Gobierno Abierto	21
2.3.1.1. Transparencia y Acceso a la Información.....	21
2.3.1.2. Lucha contra la corrupción	22
2.3.1.3. Participación Ciudadana	23
2.4 Apertura de datos: información para todos	24
2.4.1. Origen.....	24

2.4.2. Estandarización	25
2.4.3 Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos	25
2.4.3.1. Principio 1- Abiertos por Defecto	26
2.4.3.2. Principio 2 –Oportunos y Exhaustivos	26
2.4.3.3. Principio 3 –Accesibles y Utilizables.....	26
2.4.3.4. Principio 4 –Comparables e Interoperables.....	27
2.4.3.5. Principio 5 –Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana.....	27
2.4.3.6. Principio 6 –Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación.....	27
2.4.4. Uso de los datos	28
2.5. Contexto local	30
2.6 Condiciones organizacionales	32
CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO.....	34
3.1 Enfoque de investigación	34
3.2 Diseño de investigación	36
3.3 Categorías de análisis.....	38
3.4 Participantes del estudio	40
3.5 Descripción de los instrumentos para la obtención y análisis de datos	42
3.5.1 Revisión de fuentes documentales	43
3.5.2 Instrumentos de investigación de campo.....	44
3.6 Técnicas para el análisis de la información.....	46
3.6.1 Triangulación de los datos	49
3.7 Recursos aportados y papel del equipo investigador	50
CAPÍTULO IV: UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN.....	51
4.1. Régimen Municipal Costarricense	51
4.1.1. Municipalidad de San José.....	55
4.1.1.1. Descripción del cantón.....	55
4.1.1.2. Ubicación geográfica.....	55
4.1.1.3. Población del cantón.....	56
4.1.1.4. Participación ciudadana en elecciones municipales.....	57
4.1.1.5. Marco estratégico de la Municipalidad de San José.....	57
4.1.1.6. Estructura organizacional	58
4.1.1.7. Presupuesto	59
4.1.1.8. Página web.....	60

4.1.2. Municipalidad de Palmares.....	61
4.1.2.1. Descripción del cantón.....	61
4.1.2.2. Ubicación geográfica.....	62
4.1.2.3. Población del cantón.....	63
4.1.2.4. Participación ciudadana en elecciones municipales.....	63
4.1.2.5. Marco estratégico de la Municipalidad de Palmares.....	64
4.1.2.6. Estructura organizacional	64
4.1.2.7. Presupuesto	65
4.1.2.8. Página web.....	66
4.1.3. Municipalidad de Montes de Oca	67
4.1.3.1. Descripción del cantón.....	67
4.1.3.2. Ubicación geográfica.....	67
4.1.3.3. Población del cantón.....	68
4.1.3.4. Participación ciudadana en elecciones municipales.....	68
4.1.3.5. Misión y visión	68
4.1.3.6. Estructura organizacional	69
4.1.3.7. Presupuesto	70
4.1.3.8. Link de la página web.....	71
CAPÍTULO V: INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS	73
5.1 Apertura de datos en municipalidades costarricenses: casos de éxito	73
5.1.1 Experiencia de la Municipalidad de San José.....	73
5.1.1.1 Motivación inicial.....	73
5.1.1.2 Estructura interna:	74
5.1.1.3 Normativa y aspectos regulatorios	75
5.1.1.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias	75
5.1.1.5 Principales logros en el proceso de apertura.....	76
5.1.1.6 Factores de éxito municipales	77
5.1.2 Experiencia de la Municipalidad de Montes de Oca.....	78
5.1.2.1 Motivación inicial	78
5.1.2.2 Estructura interna	79
5.1.2.3 Normativa y aspectos regulatorios	80
5.1.2.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias	80
5.1.2.5 Principales logros en el proceso.....	81

5.1.2.6 Factores de éxito municipales	81
5.1.3 Experiencia de la Municipalidad de Palmares	83
5.1.3.1 Motivación inicial	83
5.1.3.2 Estructura interna	83
5.1.3.3 Normativa y aspectos regulatorios	84
5.1.3.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias	84
5.1.3.5 Principales logros en el proceso.....	85
5.1.3.6 Factores de éxito municipales	85
5.1.4 Relación entre datos abiertos municipales e Índice de Transparencia	86
5.2 Análisis crítico de los factores de éxito en concordancia con estándares internacionales.	89
5.2.1 Factores de éxito.....	89
1. Voluntad política:.....	89
2. Disponibilidad de Recursos	90
3. Trabajo en equipo	91
4. Capacitación.....	92
5. Acatamiento de la legislación	93
6. Experiencias exitosas	94
7. Planificación	94
8. Participación ciudadana.....	95
9. Contacto interinstitucional	96
5.2.2 Relación con la norma internacional	97
Principio: Abiertos por defecto.....	98
Principio: Datos oportunos y exhaustivos.....	99
Principio: Accesibles y utilizable	100
Principio: Comparables e interoperables.....	101
5.3 Propuesta metodológica para la valoración de condiciones organizacionales en gobiernos locales para la implementación de datos abiertos: MACOAD.....	102
5.3.1 Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos MACOAD	106
5.3.1.1 Proceso de aplicación e interpretación de resultados.....	108
5.3.1.2. Responsables del proceso de aplicación:.....	112
5.3.1.3 Ponderación de los factores de éxito.....	113
5.3.2 Guía de Acción	116
5.3.2.1 Descripción general.....	116

5.3.2.2 Marco general de acción para promover la voluntad política.....	117
5.3.2.3 Marco general de acción para constatar la disponibilidad de recursos	120
5.3.2.4 Marco general de acción para fomentar el trabajo en equipo:.....	123
5.3.2.5 Marco general de acción para satisfacer las necesidades de capacitación.	124
5.3.2.6 Marco general de acción para el acatamiento de la legislación:.....	129
5.3.2.7 Marco general de acción para identificar experiencias exitosas:.....	130
5.3.2.8 Marco general de acción para la adecuada planificación.....	132
5.3.2.9 Marco general de acción para potenciar la participación ciudadana en el proceso de apertura	134
5.3.2.10 Marco general de acción para establecer el contacto interinstitucional	136
5.3.2.11 Recomendaciones finales de la guía de acción:.....	138
5.3.3 Validación del contenido de la MACOAD.....	139
CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	143
6.1 Conclusiones	143
6.2 Recomendaciones	147
BIBLIOGRAFÍA	150
ANEXOS	158

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1: Acciones impulsadas por el Gobierno de Costa Rica en la lucha contra la corrupción.....	22
Tabla 2: Categorías de Análisis	39
Tabla 3: Guía de preguntas para la entrevista semiestructurada	45
Tabla 4: Ficha para el análisis de documentos consultados	47
Tabla 5: Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas	48
Tabla 6: Extensión distrital por km2	56
Tabla 7: Cantidad de población por distrito	57
Tabla 8: Presupuesto de la Municipalidad de San José	60
Tabla 9: Extensión distrital por km2	62
Tabla 10: Cantidad de población por distrito	63
Tabla 11: Presupuesto de la Municipalidad de Palmares.....	65
Tabla 12: Cantidad de población por distrito.....	68
Tabla 13: Presupuesto de la Municipalidad de Montes de Oca.....	70
Tabla 14: Variables de datos abiertos evaluadas en el Índice de Transparencia.....	87
Tabla 15: Ponderación de los Factores de Éxito de la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos.....	114

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1 Posibles combinaciones de los Datos Abiertos de Gobierno.....	28
Figura 2 Línea de tiempo del Régimen Municipal de Costa Rica.....	52
Figura 3: Organigrama de la Municipalidad de San José.....	59
Figura 4: Organigrama de la Municipalidad de Palmares.....	64
Figura 5: Identidad gráfica de la MACOAD.	69
Figura 6: Proceso de generación de la MACOAD.....	106
Figura 7: Campo de acción de la MACOAD.....	107
Figura 8: Estructura de la MACOAD.....	109
Figura 9: Escala de calificación MACOAD.....	109
Figura 10: Presentación de Resultados en la MACOAD.....	110
Figura 11: Niveles de Madurez organizacional.....	111
Figura 12: Presentación de la Guía de Acción.	116
Figura 13: Elementos clave para un “meeting” exitoso.....	118
Figura 14: Elementos del trabajo en Equipo.....	123
Figura 15: Pasos para la capacitación.....	125
Figura 16: Proceso para la extracción de buenas prácticas.....	130
Figura 17: Mecanismos para incluir a la ciudadanía en el proceso de apertura de datos.....	134

LISTA DE ABREVIATURAS

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe

CICAP: Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública

CNDA: Comisión Nacional de Datos Abiertos.

GA: Gobierno Abierto

INCO: Inteligencia Comercial

INEC: Instituto Nacional de Estadística y Censos de Costa Rica

MACOAD: Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos.

MEIC: Ministerio de Economía, Industria y Comercio

MICITT: Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MP: Ministerio Público

OEA: Organización de los Estados Americanos

OGP: Open Government Partnership

PDM: Programa de Desarrollo Municipal

PND: Plan Nacional de Desarrollo

TI: Tecnología de la Información

RESUMEN

Álvarez, M., & Arce, M., & Lobo, S., & Mora, N. (2019). Propuesta metodológica para la valoración de condiciones organizacionales necesarias en gobiernos locales costarricenses para la implementación de datos abiertos (Tesis de licenciatura). Universidad de Costa Rica. San José, Costa Rica.

Tutor: Dr. Raudin Meléndez Rojas.

Las municipalidades son el nivel de gobierno con mayor cercanía a la población, por lo que es importante que se doten de capacidades para potenciar la transparencia, el control ciudadano y la gobernanza con iniciativas como la apertura de datos, todo conforme la legislación y estándares internacionales que regulan y dan pauta sobre el proceso.

Esta investigación estudia tres casos exitosos de apertura de datos en municipalidades costarricenses que, como resultado de análisis documental y trabajo de campo, establece factores críticos organizacionales que inciden en un proceso de apertura.

Todo se conjuga en la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos MACOAD, que al ser aplicada en municipalidades logra determinar, mediante la calificación de 9 “factores de éxito”, el nivel de madurez del gobierno local y le indica si está organizacionalmente listo o no para abrir datos. Así también desarrolla una guía de acción que indica líneas generales de trabajo que pueden ser aplicadas en caso de que la municipalidad no logre alcanzar la madurez suficiente en la primera evaluación.

La importancia de la investigación y la resultante herramienta reside en el aporte a la función municipal, en donde no solo se obtienen gobiernos locales preparados e informados sobre el proceso de apertura de datos, sino que se esperan beneficios indirectos como el mejor aprovechamiento de los recursos, agilización del proceso, el involucramiento activo de funcionarios y ciudadanía, entre otros.

Palabras Clave: Municipalidad, Gobierno Abierto, Datos Abiertos, Participación Ciudadana, Apertura de Datos, Factores de Éxito, Autoevaluación Municipal.

INTRODUCCIÓN

La apertura de datos ha tomado especial importancia a nivel nacional en los últimos 7 años siendo promovida desde el gobierno central en aras de fortalecer la transparencia, rendición de cuentas, gobernanza y potenciar la participación ciudadana. Sin embargo, son pocas las municipalidades que han incursionado en el campo, por lo que se hace necesario potenciar la apertura de modo que estas puedan emprender la iniciativa con información y recursos suficientes.

Esta propuesta enmarca la cara organizacional y administrativa de la apertura de datos en gobiernos municipales y establece una manera de determinar la madurez de un gobierno local frente a la implementación de datos abiertos, de modo que se pueda conocer si las capacidades con las que cuentan podrán soportar el proceso, asegurando la calidad de los resultados.

Importante destacar que lo propuesto en este documento no ahonda en cómo abrir datos, sino que establece el panorama organizacional ideal para poder iniciar el proceso, es decir, busca determinar si la municipalidad está preparada para abrir datos e indica como prepararla en caso de que no sea así.

En el primer capítulo se presentan los objetivos y antecedentes que enmarcan la investigación. En este apartado se aclara la importancia de la municipalidad dentro del aparato estatal como potenciador de desarrollo cantonal, así mismo se plantea el problema de investigación en tanto se entendió que la autonomía de la que gozan no les obliga a acatar políticas como la de Datos Abiertos pese a la importancia que esta ostenta.

Con base en el problema, se propuso el objetivo general y los específicos que, a grandes rasgos, buscan determinar las capacidades organizacionales municipales necesarias para iniciar el proceso de apertura de datos y entendida la importancia de realizar la investigación correspondiente, se estableció la justificación.

Sobre los antecedentes, se incluyó, a modo de referencia, primero el contexto sobre la apertura de datos a nivel internacional y de seguido, el estado de la cuestión a nivel nacional. Así mismo, se definieron las delimitaciones del estudio.

El segundo capítulo se dedica a la determinación del marco teórico, en este se encuentra desarrollada la teoría que fundamenta el proyecto, basado en el problema definido. Se detalla en este apartado sobre los modelos de administración, datos abiertos y contexto local o municipal.

Seguidamente se incorporó la metodología, en el capítulo tercero, en esta se explica y justifica el tipo de investigación elegida, el enfoque que se le da y los métodos que se siguieron para la recopilación de la información. Aunado, en el capítulo cuatro, es un apartado dedicado a exponer el universo de investigación de manera clara, es decir, las municipalidades que formaron parte del estudio. De ellas se indagó la descripción del cantón, ubicación geográfica, población, participación ciudadana en elecciones, marco estratégico de la municipalidad, estructura organizacional, presupuesto y página web.

La propuesta para la valoración de las capacidades organizacionales municipales necesarias para la apertura de datos se estructuró en el capítulo cinco, contiene descripción de la herramienta, respaldo legal, modo de aplicación, interpretación de resultados y la guía de acción.

Finalmente, se exteriorizan conclusiones y recomendaciones con base en la investigación realizada y los resultados obtenidos.

CAPÍTULO I: OBJETIVOS Y ANTECEDENTES

El régimen municipal costarricense está constituido por 81 municipalidades, las cuales se rigen bajo la autonomía política y administrativa otorgada en el artículo 170 de la Constitución Política, asignando la administración de los intereses y servicios de las comunidades en los gobiernos locales, permitiéndoles fijar sus propios fines, objetivos y metas, las potestades más típicas o emblemáticas (planificación, programación, dirección y coordinación).

En cuanto a la relación existente entre la autonomía política de las municipalidades, los entes descentralizados funcionalmente y la Administración Central, la Sala Constitucional indicó en el Voto No. 5445-99 lo siguiente:

“X.- (...) No puede, entonces, crearse un conflicto por antagonismo o protagonismo entre la materia que integra el fin general de “los intereses y servicios locales” de los intereses y servicios públicos “nacionales” o “estatales”, intrínsecamente distintos unos de otros, pero que en realidad están llamados a coexistir; y ello es así, porque ambos tipos de interés pueden estar, eventualmente, entremezclados y más bien, es frecuente que, dependiendo de la capacidad económica y organizativa de los gobiernos locales, sus limitaciones propias conduzcan a ampliar el círculo de los que aparecen como nacionales o estatales, lo que hace ver que la distinción no debe ser inmutable, sino gradual o variable...queda claro que habrá cometidos que por su naturaleza son exclusivamente municipales, a la par de otros que pueden ser reputados nacionales o estatales; por ello es esencial definir la forma de coparticipación de atribuciones que resulta inevitable, puesto que la capacidad pública de las municipalidades es local, y la del Estado y los demás entes, nacional; de donde resulta que el territorio municipal es simultáneamente estatal e institucional, en la medida en que lo exijan las circunstancias. Es decir, las municipalidades pueden compartir sus competencias con la Administración Pública en general, relación que debe desenvolverse en los términos como está definida en la ley, que establece la obligación de “coordinación” entre las municipalidades y las instituciones públicas que concurran en el desempeño de sus competencias, para evitar duplicaciones de esfuerzos y contradicciones, sobre todo, porque sólo la coordinación voluntaria es compatible con la autonomía municipal por ser su expresión. En otros términos, la municipalidad está llamada a entrar en relaciones de cooperación con otros entes públicos, y viceversa, dado el carácter concurrente o coincidente –en muchos casos-, de intereses en torno a un asunto concreto. En la doctrina, la coordinación es definida a partir de la existencia de varios centros independientes de acción, cada uno con cometidos y poderes de decisión propios, y eventualmente discrepantes; pese a ello, debe existir una comunidad de fines por materia, pero por concurrencia, en cuanto sea común el objeto receptor de los resultados finales de la actividad y de los actos de cada uno. De manera que la coordinación es la ordenación de las relaciones entre estas diversas actividades independientes, que se hace cargo de esa concurrencia en un mismo objeto o entidad,

para hacerla útil a un plan público global, sin suprimir la independencia recíproca de los sujetos agentes. Así, las relaciones de las municipalidades con los otros entes públicos, sólo pueden llevarse a cabo en un plano de igualdad, que den como resultado formas pactadas de coordinación, con exclusión de cualquier forma imperativa en detrimento de su autonomía, que permita sujetar a los entes corporativos a un esquema de coordinación sin su voluntad o contra ella; pero que sí admite la necesaria subordinación de estos entes al Estado y en interés de éste (a través de la “tutela administrativa” del Estado, y específicamente, en la función de control de la legalidad que a éste compete, con potestades de vigilancia general sobre todo el sector) (...).

Esta obligación de coordinación entre las instituciones del Estado y las municipalidades está implícita en la propia Constitución Política, donde se indica que debe existir una debida y obligada coordinación entre el Estado y los entes corporativos locales, sin que ello implique una invasión a la autonomía municipal (Jinesta, 2014).

En este sentido, es trascendental el rol de los gobiernos locales, los cuales deben asegurar la existencia de un total compromiso desde el gobierno central siguiendo una línea que permita garantizar una adecuada gobernanza en donde la participación ciudadana es fundamental, para lo cual se requiere un acceso a la información de manera eficiente. En esta misma línea, es importante destacar que la evolución de las tradicionales formas de participación ciudadana ha propiciado cambios que conducen no solo a una mayor inclusión, sino además a formas accesibles para hacerlo, es decir, una variedad de opciones para participar activamente.

Entre estas nuevas formas de participación, se destaca el uso de datos como un medio de control ciudadano, el cual permite dar seguimiento al ciclo de los recursos públicos así como alcanzar un cierto nivel de satisfacción ciudadana por sentirse incluido en la toma de decisiones, pues refleja de forma real como se han canalizado los diferentes recursos públicos.

El gobierno abierto, nacido de la demanda de datos para su uso por parte de la ciudadanía, se encuentra enmarcado en el contexto dentro del cual se desarrolla la presente investigación. Los datos abiertos facilitan la implementación del concepto de gobierno abierto, pues mediante estos crece la interacción existente entre las personas habitantes del territorio y el gobierno. Sin embargo, es de suma importancia resaltar que, aunque la investigación en desarrollo se enmarca en este contexto, se le dará un enfoque central directamente relacionado con los datos abiertos, específicamente en gobiernos locales, estableciendo estos como el nivel de gobierno más cercano a la población, los cuales deben mantener una relación de confianza y comunicación activa.

1.1 Planteamiento del problema de investigación

La apertura de datos en Costa Rica es dada por la iniciativa nacional de Gobierno Abierto, es decir, su práctica deberá ser adoptada gradualmente a nivel nacional, más aún cuando está en desarrollo la política pública que responde a los datos abiertos, sin embargo, la política no es de acatamiento obligatorio para las municipalidades, por lo cual se desconocen aún las condiciones y capacidades requeridas para la alcanzar la apertura de datos en gobiernos locales costarricenses.

La autonomía de la que gozan las municipalidades les permite fungir del modo que mejor les parezca siempre en respeto de la ley y de sus competencias, por esto el alcance del decreto de apertura de datos se limita cuando se habla de estas instituciones.

Tal como lo establece el artículo 4 de la Ley general de transferencia de competencias del Poder Ejecutivo a las municipalidades, “Las competencias municipales serán ejercidas de manera que se cumpla el plan de desarrollo municipal y en lo aplicable el Plan Nacional de Desarrollo, sin perjuicio del principio de autonomía municipal.” (2010).

Lo anterior significa que en tanto los gobiernos locales cumplan con sus funciones, el método, las estrategias y demás procesos quedan a criterio de cada municipalidad, de igual forma el acatamiento de directrices dirigidas al gobierno central.

Sin embargo, en la misma ley se especifica que “las municipalidades adoptarán procedimientos para que los munícipes y sus organizaciones sociales puedan tener acceso a toda la información pública municipal y para fiscalizar la inversión de los fondos públicos, que se transfieran en virtud de esta Ley” (Ley N°8801, Ley general de transferencia de competencias del poder ejecutivo a las municipalidades, 2010), por este motivo la importancia de implementar datos abiertos, pues son una herramienta vital para que la ciudadanía ejerza control sobre su respectivo municipio. Es necesario asegurar que los gobiernos locales cuenten con un contexto organizacional que garantice que podrán hacer frente y llenar las expectativas de la nueva política pública. Partiendo de este hecho y del éxito de implementación en algunas municipalidades, nace la inquietud de cuáles son las condiciones y capacidades necesarias para la implementación de datos abiertos en las municipalidades de Costa Rica.

Como fundamento de la presente investigación, surge la siguiente interrogante: ¿cuáles son las condiciones organizacionales necesarias para la implementación adecuada de datos abiertos en gobiernos locales costarricenses?

1.1.1 Objetivos de la investigación

Una vez identificado el problema, se debe aterrizar sobre la idea inicial definiendo qué se espera de la investigación, lo que se desea lograr, para eso se presentan a continuación los objetivos definidos.

1.1.1.1 Objetivo general

Desarrollar una propuesta metodológica para la valoración de condiciones organizacionales necesarias en gobiernos locales costarricenses para la implementación de datos abiertos.

1.1.1.2 Objetivos específicos

1. Analizar experiencias exitosas de apertura de datos en tres gobiernos locales costarricenses para determinar factores críticos de éxito.
2. Comparar las iniciativas nacionales de apertura de datos abiertos para el establecimiento de características constantes con respecto a los estándares internacionales.
3. Generar una herramienta para la valoración del entorno organizacional y grado de madurez en gobiernos locales para la implementación de datos abiertos, basada en condiciones y capacidades ideales identificadas en casos de éxito.

1.2 Justificación

En enero del año 2012, Costa Rica se incorporó a la iniciativa multilateral llamada Alianza para el Gobierno Abierto, la cual es concebida como una oportunidad para lograr un acercamiento a la ciudadanía mediante la transparencia, colaboración y participación ciudadana. Más adelante, en el 2017, mediante el Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, se incluye en el ámbito de aplicación obligatoria a las municipalidades que administran bienes públicos o ejecutan potestades públicas, a aplicar dicha normativa como referencia para el fomento de Apertura de Datos Públicos.

Además, en dicha normativa se insta a efectuar todas aquellas acciones necesarias para resguardar el derecho de acceso a la información pública, entendido como un derecho democrático esencial para afianzar la gobernanza, el principio de transparencia, la rendición de cuentas, la probidad y la participación ciudadana y dar los pasos necesarios para fortalecer decisivamente el derecho de acceso a la información pública en todas sus manifestaciones, como herramienta indispensable para el logro de una sociedad abierta y transparente (Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, 2017).

Dicho decreto no menciona los mecanismos y condiciones necesarias para la implementación o creación de datos abiertos en municipalidades, contando estos entes con autonomía administrativa y con mayor proximidad a la ciudadanía, por lo que la propuesta de investigación consiste en el desarrollo de una guía metodológica de acción para que por medio de los gobiernos locales se implemente e impulse la apertura de datos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018, denominado Alberto Cañas Escalante, se dispone en su tercer pilar la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento del Estado transparente, en armonía con la implementación del modelo de gobierno abierto que promueve la transparencia y el acceso a la información pública. Sin embargo, según el informe anual 2014-2015, presentado por la Defensoría de los Habitantes, la población costarricense es la que menos participa en la toma de decisiones a nivel político. La carencia de espacios adecuados para incentivar la participación ciudadana y el desinterés ciudadano en temas políticos han generado una brecha entre las necesidades reales de la ciudadanía con relación a las políticas públicas propuestas e implementadas por el Gobierno, como lo menciona la señora Monserrat Solano, exdefensora de los habitantes, en una entrevista realizada por el periódico la Prensa Libre: “las decisiones aquí se toman en un escritorio en San José, y cuando uno llega a una comunidad alejada se da cuenta de que eso no era lo que se necesitaba” (La Prensa Libre, 2015). Por este motivo, es importante considerar la coyuntura del Desarrollo Territorial, mediante las municipalidades, como una herramienta para obtener información de primera mano que contribuya a guiar la acción del Estado desde los gobiernos locales como unidad ejecutora más cercana a la ciudadanía.

El uso de recursos públicos debe siempre realizarse con eficiencia y la seguridad de que se obtendrán resultados que aporten al bienestar general y a la buena gestión pública, por lo que el inicio de una nueva acción debe ir acompañada de un respaldo que certifique no solo la importancia de proceder, sino también dé luz del resultado que se obtendrá. Asimismo, la apertura de dichos espacios de colaboración ciudadana permite incrementar la confianza de la población al ser parte de la cocreación de diferentes proyectos municipales, ya sea mediante las organizaciones de sociedad civil o simplemente con participaciones a título personal.

Teniendo en cuenta lo anterior y establecida la importancia que ostentan los datos abiertos para los gobiernos locales, la presente investigación busca proponer una herramienta que permita evaluar el entorno organizacional municipal de modo que la implementación de datos abiertos

pueda ser llevada a cabo con resultados favorables según el contexto organizacional de cada cantón.

Se espera que, basada en investigación previa de los casos de éxito nacional en cuanto a la implementación de Datos Abiertos en gobiernos locales, permita establecer los factores primordiales para que cada gobierno local pueda ejecutar la apertura de datos, según su contexto organizacional y de este modo, mediante la aplicación de la guía metodológica, cada municipalidad podrá conocer qué debe fortalecer, cambiar o descartar para alcanzar sus objetivos en cuanto a datos abiertos. Los resultados que se pretenden obtener no solo funcionarán como una fuente de información para el gobierno local, sino que proporcionarán datos valiosos a autoridades encargadas de gobierno abierto a nivel nacional y a la población en general, puesto que es importante recordar el fin de la gestión pública radica en la satisfacción de las necesidades de la ciudadanía, lo cual solo se puede lograr mediante un acercamiento transparente.

1.3 Antecedentes de investigación

La apertura de datos, entendida como pilar de la buena administración pública, ha tomado fuerza recientemente. Su concepción, especialmente, pero no exclusiva de Costa Rica, es novedosa. La bibliografía disponible para establecer el entorno de una investigación de datos abiertos es actual, sin embargo, puede ser limitada en función de la especificidad del tema a discutir.

1.3.1 Apertura de datos en la esfera internacional

Del escrutinio realizado a nivel internacional, se conoce que la gran mayoría de los aportes teóricos e investigaciones realizadas sobre el tema se centra en la importancia que la apertura de datos tiene para los gobiernos en una era tecnológica y de crecimiento digital, respondiendo también, y como lo hizo Costa Rica, al alcance del gobierno abierto.

Concha y Naser (2012), en su documento *Datos Abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región* preparado para CEPAL, destacan que la apertura de datos no es solo la manera que tienen los gobiernos de adaptarse a una creciente ola tecnológica, sino la manera de generar sinergia entre el Estado y la población con el objetivo de cocrear valor público. Es importante destacar que enmarcan la apertura de datos en una iniciativa aún mayor, la de Gobierno Abierto.

Estos autores utilizan la definición de gobierno abierto dada por Calderón y Lorenzo (2010), quienes redactan lo siguiente

Gobierno Abierto es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de oír lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y preferencias, que facilitan la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (p.12).

La enmarcación realizada por los autores es importante, pues aumenta la relevancia de la apertura de datos como un requerimiento para que se dé una relación abierta transparente entre gobierno y gobernados, además, les concede una serie de beneficios enumerados de la siguiente manera:

- Mayor confianza por parte de la población en el gobierno
- Mejores resultados a menor costo
- Aumentar los niveles de cumplimiento de objetivos
- Equidad en el acceso a la información y el alcance de las políticas
- Impulsa la innovación y genera nuevos puntos de vista y acción en área de políticas públicas
- Mejora la eficiencia mediante el aprovechamiento del conocimiento.

(Concha y Naser, 2012)

Varios de los autores consultados coinciden en la apertura de datos como uno de los pasos más importantes para lograr el gobierno abierto. En esta línea, Ferrer-Sapena, Peset y Aexandre-Benavent (2011) establecen que el término dato abierto debe ser entendido como “un movimiento que promueve la liberación de datos generalmente no textuales y en formatos reutilizables [...] procedentes de organizaciones diversas” (pp.262). Además, hacen referencia a que la mayoría de las iniciativas relacionadas con esta liberación de datos nacieron en Europa del este y Norte América, por lo que señala estas zonas como fuente de primeras experiencias e importantes para la revisión e investigación.

En su artículo también establecen parámetros que deben cumplir los datos para que puedan ser considerados dentro de una iniciativa de apertura, los cuales que concuerdan tanto con los mencionados en la normativa costarricense como con lo propuesto en la Carta Internacional de Datos Abiertos. Enfatizan que deben ser publicados en bruto, permitiendo el futuro uso

automatizado, deben aglomerarse los datos en catálogos que permita al ciudadano conocer lo publicado, que se presenten los datos en formatos amigables y de uso constante de la población con el fin de asegurar su utilidad.

Las características dadas anteriormente por los autores citados se encuentran directamente relacionadas con la intención de que los datos abiertos aporten transparencia en la generación de valor público entre gobierno y población, por lo que las líneas de convergencia entre los pensamientos propuestos van en aumento.

Otro de los puntos fuertes identificados en la investigación relacionados directamente con la importancia de la apertura de datos es el empoderamiento ciudadano y fomento de la participación mediante la información oportuna y confiable. Desde esta perspectiva, autores como García, Barrio y Fernández (2014) en su artículo *La construcción colaborativa de bancos de datos abiertos como instrumento de empoderamiento ciudadano* abordan el tema con una visión de la integridad de los datos para generar confianza en la ciudadanía y, por ende, su interés en formar parte activa de la vida política del país, establecen que, tradicionalmente, los ciudadanos

“[...] han tenido un acceso mediatizado a los datos a través de los medios de comunicación de masas, y casi siempre a través de documentos derivados de estos. La carencia de una auténtica cultura de la transparencia y de rendición de la ausencia de una regulación clara hasta fechas recientes, y la imposibilidad de disponer de tecnologías adecuadas, ha impedido que se hayan tenido oportunidades ciertas de disponer de forma directa y sencilla acceso a los datasets y a los microdatos que resultan de interés para los asuntos públicos (García, Barrio y Fernández, 2014, p. 663).

Se le atribuye entonces a la apertura de datos la importante misión de generar ciudadanía informada y empoderada, sin necesidad de tomar el conocimiento de fuentes secundarias que podrían modificar u omitir datos definitivamente importantes para que el ciudadano forme y moldee su propia opinión, posición y genere sus propuesta y soluciones ante determinadas situaciones.

Acercándose a la apertura de datos en gobiernos locales, Hernández Bonivento, Gandur y Najles (2014) concuerdan con lo expuesto anteriormente, pues en su trabajo *Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa* establecen que los datos abiertos son el primer paso para que la apertura de los gobiernos inicie con miras al éxito.

Redactan que “en un contexto democrático, la apertura de datos (open data) es un valor en sí mismo, puesto que permite la rendición de cuentas constante y el empoderamiento de la ciudadanía frente a sus servidores públicos. Se trata entonces de abrir la “caja negra” de la administración para que todos podamos saber quiénes son responsables de la ejecución de proyectos” (Hernández Bonivento, Gandur y Najles, 2014, p. 15), toma de decisiones, y uso de los recursos públicos, entre otros.

Más de 21 países latinoamericanos han incursionado en la implementación de normativa que regule la transparencia y acceso a la información, lo que ha dado como resultado los cimientos institucionales para emprender el proceso de apertura de datos, lo que representa un gran avance para los gobiernos centrales, sin embargo, los autores apuntan la importancia de mirar con igual importancia los gobiernos subnacionales o locales, pues la mayoría no cuentan con sistemas consolidados de información.

No muy lejos de la realidad latinoamericana, Huijboom y Van den Broe (2011) realizaron una comparación de estrategias para la apertura de datos varios países, a petición del Dutch Ministry of the Interior and Kingdom Relations. Se analizaron 5 países en total (Estados Unidos, Australia, España, Reino Unido y Dinamarca) y lo obtenido coincide con lo expuesto por Hernández Bonivento, Gandur y Najles, pues la mayoría de las acciones para la apertura de datos se llevan a cabo con una visión nacional o total, dejando en rezago iniciativas a nivel regional o local, además, en su mayoría los instrumentos o acciones puestas en marcha son de carácter normativo con amplias directrices legislativas y de control, con documentos teóricos para la apertura de datos.

Sin embargo, se apunta que España, Australia y Estados Unidos son países en los que sí ha habido iniciativa a nivel local y que estos esfuerzos han ayudado al desarrollo de iniciativas nacionales. Así también los autores establecen que el gran reto al cual se enfrentan los estados cuando se trata de open data en municipios o gobiernos locales, concordando de igual forma con los autores anteriores, es la calidad pobre de los datos, tema en el cual deben trabajar no solo los gobiernos locales, sino también autoridades nacionales.

1.3.2 Apertura de datos en Costa Rica

En Costa Rica, la apertura de datos corresponde a un compromiso, entre muchos, adquirido tras la incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto (Open Government Partnership) en el

año 2012. Para responder a la responsabilidad adquirida, se establecen estrategias de acción: en la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto 2015-2018 (la segunda realizada) se encontraron los primeros esfuerzos por normalizar la apertura de datos en el sector público, mediante acciones como la implementación de una Política Nacional de Datos Abiertos, Decreto de Transparencia y Acceso a la información pública, Proyecto de Ley de Acceso a la información pública, entre otros.

El 12 de mayo de 2017, en Costa Rica, se dio a conocer el decreto de apertura de datos públicos, el cual redacta como objeto “la forma mediante la cual, los datos de carácter público, se ponen a disposición de la población como datos abiertos, con el propósito de facilitar su acceso, uso, reutilización y redistribución para cualquier fin lícito.” (Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, 2017).

Este mismo decreto, entre los conceptos importantes que aborda, define dos de vital relevancia para la comprensión inicial del tema:

Dato de carácter público: cualquier tipo de dato de interés público que sea generado o resguardado por quien ejerza una función o potestad pública y que no tenga su acceso restringido por ley.

Dato abierto: dato disponible en línea, sin procesar, en formato abierto, neutral e interoperable; que permite su uso y reúso, disponible para su descarga en forma completa, sin costo ni requisitos de registro y procesable en computadora (Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, 2017).

Este último concepto cuenta también con un listado de características que debe cumplir para ser considerado dato abierto en la totalidad del concepto, los cuales son: completo, primario, actualizado y oportuno, accesible, procesable automáticamente, no discriminatorio, no propietario, de libre uso y reúso.

Debido a que la apertura de datos públicos es parte de un compromiso mayor y está enmarcado en la iniciativa internacional, existen parámetros que necesitan ser atendidos, por lo que debe destacarse que tanto los conceptos como las características dadas en el decreto costarricense concuerdan con lo propuesto por la Carta Internacional de Datos Abiertos, la cual fue establecida por gobiernos y sociedad civil como parte de un proceso consultivo en el año 2015.

A nivel municipal, sin embargo, no se encontró regulación o legislación directa que les precise la apertura de datos públicos, esto principalmente justificado para la organización del estado costarricense en la cual los gobiernos locales se establecen como

El ente local por excelencia, el único ente territorial menor que admite la constitución. Existe una en cada cantón, y se encarga de la administración general de los intereses y servicios del cantón. Las municipalidades son entes descentralizados estatales. Son “autónomas”, según la Constitución Política, lo cual ha sido siempre interpretada en el sentido de que gozan de autonomía administrativa y política (MIDEPLAN, 2010).

Y en el decreto de apertura de datos públicos se precisa que su ámbito de aplicación será la administración pública central,

Sin perjuicio del principio de separación de poderes consagrado en la Constitución Política y el régimen de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes, los Poderes Legislativo y Judicial, el Tribunal Supremo de Elecciones, sus dependencias y órganos auxiliares, municipalidades, universidades estatales, instituciones autónomas, semiautónomas, empresas públicas, así como las empresas privadas que administran bienes públicos o ejecutan potestades públicas, podrán aplicar la presente normativa como marco de referencia para el fomento de la Apertura de Datos Públicos (Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, 2017).

Siendo el decreto un “marco de referencia” para el fomento de la apertura de datos para las instituciones fuera de la administración pública central, se entiende que no hay carácter obligatorio en el acatamiento de la norma para las municipalidades.

Como se ha mencionado, la presente investigación se enfoca en la apertura de datos a nivel local, siendo importante exponer si existen casos en Costa Rica en los que se haya incurrido en la apertura de datos, en municipios o gobiernos locales.

De los ejemplos que se pueden mencionar, se deben reconocer los esfuerzos realizados en tanto proporcionan herramientas tecnológicas y medios accesibles para que la población obtenga y utilice información.

En el 2013, la Universidad de Costa Rica publicó una investigación sobre datos abiertos en Costa Rica, en la cual se incluyó un sondeo público para establecer las iniciativas que, hasta ese año, se habían puesto en marcha. Desde ese periodo, ya se incluían 4 municipalidades en la lista de instituciones para el proceso inicial de construcción de datos abiertos, las cuales son:

Municipalidad de Mora
Municipalidad de Palmares
Municipalidad de Santa Ana
Municipalidad de Alajuelita

(Durán Valverde, 2013, p. 26)

Juntas, al 2013 las cuatro municipalidades mencionadas publicaron 124 conjuntos de datos. “Las clasificaciones de conjuntos de datos con mayor frecuencia según tópicos son: área social, económicos o financiero y en tercer lugar gestión institucional o servicios ofrecidos en ese orden respectivo.” (Durán Valverde, 2013, p. 30).

Con el paso del tiempo, son cada vez más las municipalidades que incluyen en su agenda la implementación de datos abiertos como mecanismo esencial del gobierno abierto

En el 2017, Las Municipalidades de San José, Santa Ana, Montes de Oca, Moravia, Curridabat, Naranjo, Cartago, Turrialba, Heredia, Barva, Santo Domingo, Belén, San Isidro, Esparza y Quepos suscribieron un pacto [Carta de entendimiento sobre acceso a la información] con el Viceministerio de la Presidencia en Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano [ejerciendo en el momento], con el objetivo de incorporar a estos gobiernos locales en la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto, así como en los esfuerzos hacia un Estado Abierto (Presidencia de la República, 2017).

1.4 Proyecciones: delimitación del estudio

El concepto de Gobierno Abierto, además de ser designado como el nuevo paradigma de la gestión pública, es un término muy amplio y aplicable a diversas organizaciones. Para un correcto desenvolvimiento de sus tres pilares, requiere una correcta publicación y actualización de datos abiertos que cumplan con criterios mínimos y funcionen como materia prima; así también se responde el derecho de la ciudadanía al acceso de información pública.

Para motivos de este estudio, se analiza la disponibilidad de datos abiertos en las municipalidades del país y con ellos se determinan factores críticos que tuvieron impacto directo en su exitosa implementación, para posteriormente comparar estas iniciativas con los estándares internacionales, es decir, asegurar que la implementación llevada a cabo coincida con los parámetros que se han establecido por organismos internacionales, de modo que se respalde la calidad del proceso

Finalmente, a partir de los insumos recopilados en estas fases, se generará un prototipo de herramienta para la valoración del entorno organizacional y grado de madurez en gobiernos locales para la implementación de datos abiertos basado en condiciones y capacidades identificadas en casos de éxito. Dicha herramienta arrojará el grado de madurez y podrá implementarse en cualquier gobierno local, sin importar la ubicación geográfica, sea esta urbana o rural, recursos percibidos por la municipalidad o grado de avance de la estrategia en el cantón,

todo esto con el propósito de construcción de información oportuna, confiable y que se ajuste a los requerimientos de la ciudadanía.

Concisamente, la investigación se limita al estudio del proceso de apertura de datos en gobiernos locales costarricenses con resultados comprobables, generando un acumulado de características que, siendo constante entre ellas, serían aquellas que las demás municipalidades deberán trabajar para repetir el éxito alcanzado por sus pares.

El producto final de la presente investigación pretende establecer el ambiente propicio para que se inicie la apertura de datos, es decir, abarca el periodo de preparación previo a la apertura. Dará a conocer si el ambiente y entorno son los indicados para iniciar el proceso definiendo el punto de madurez del municipio y le da a conocer los puntos que debe trabajar. Entendido lo anterior se hace necesario establecer que la guía metodológica no indicará como abrir datos, sino, en qué estado y cuales características deberá cumplir el gobierno municipal para que los esfuerzos y recursos dedicados a datos abiertos no sean en vano.

CAPÍTULO II: MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA

El presente capítulo establece el área de acción y la conceptualización requeridos para orientar la investigación. Contiene la teoría que fundamenta las líneas de trabajo, en la cual se sustentan los conceptos utilizados, dando espacio también a la interpretación grupal de conceptos clave.

En esta misma línea se refleja el análisis de teorías, investigaciones previas y antecedentes teóricos generales y los vincula entre sí para generar una base que respalda el trabajo investigativo a presentar. Así mismo, se toman en consideración los aportes tanto teóricos como prácticos de distintas instituciones públicas y privadas atinentes.

2.1. Administración Relacional: hacia una responsabilidad compartida

Actualmente, la administración pública se desenvuelve en una estructura menos jerárquica y con una visión estratégica de incorporación de otros actores presentes en la sociedad desde una responsabilidad compartida que permite mayor flexibilidad de respuesta, dando espacio a la innovación en la forma de gobernar, además de contar con participación ciudadana, lo cual marcó un punto de partida para diferenciar esta nueva administración de la administración tradicional.

La Administración Pública Tradicional se caracterizó por un exceso de jerarquía, cerrada a una responsabilidad necesariamente institucional, en la cual no se visualizó a la ciudadanía como un complemento a la mejora de la gestión ni para orientar la toma de decisiones partiendo de voluntades políticas que representarán las necesidades ciudadanas, lo cual tuvo como efecto un agotamiento de la institucionalidad y la pérdida de credibilidad de la ciudadanía en esta forma de administración.

Henderson (2017) afirma: “La administración pública no debe estar subordinada a los políticos, excepto cuando a través de estos últimos se manifiesta la opinión de los ciudadanos...” (p. 21). Tomando en cuenta la opinión de los ciudadanos como una base para la toma de decisiones desde la Administración Pública, se resalta una nueva tendencia de administración, el modelo Relacional, dejando atrás el modelo Tradicional e incluso el modelo Gerencial que aconteció posterior al Tradicional caracterizado por reconocer a la ciudadanía como cliente y usuaria de la institucionalidad, pero no dando espacio a la participación activa.

Alguacil Gómez (2012) establece que en el desarrollo de un modelo de Administración Relacional existen factores tales como una democracia participativa, una gestión compartida y una comunitarización de servicios que son características de esta. Además, resalta que dentro de los roles de los actores partícipes de la Administración Relacional, la ciudadanía es participativa y activa y deja de ser contribuyente, administrada, votante pasiva o usuaria.

Aunado a lo anterior, la incorporación de nuevas tecnologías a la gestión pública ha permitido el desarrollo de una participación más activa por parte de la ciudadanía, lo cual ha obligado a abrir espacios de interacción que a su vez propician la transparencia de la gestión por una cuestión de demanda de información y de rendición de cuentas.

Esta nueva interacción entre el gobierno y una ciudadanía con una participación más activa y con otro tipo de demandas requieren, según Pierre y Peters (citado en Natera, 2006) “capacidad para abarcar la totalidad de las instituciones y relaciones implicadas en el proceso de gobierno...” (p. 123). Esa capacidad a la cual se hace referencia anteriormente es reconocida como Gobernanza, por lo tanto, es importante profundizar en este término con el objetivo de conocer y comprender los elementos que son parte de ella.

2.2. Gobernanza: una nueva forma de gobernar

Mayntz (citado en Henderson, 2017) establece que “La «gobernanza» se utiliza ahora con frecuencia para indicar una nueva manera de gobernar que es diferente del modelo de control jerárquico, un modo más cooperativo en el que los actores estatales y los no estatales participan en redes mixtas público-privadas”. Es evidente que existe una relación muy estrecha entre la afirmación anterior y el contexto en el cual se desenvuelven actualmente las políticas públicas, en el cual los actores tienen mayor participación en la solución de problemas sociales, ya sean abordados por una estrategia gubernamental, una política pública o simplemente en redes o trabajos en conjunto tanto de academia como de sectores privado y público.

Bajo la misma línea de abordaje de la Gobernanza, según Aguilar (citado en el Capítulo Segundo del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM):

(...) la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas, organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomos, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la

definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos, y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios (p. 35).

Es sin duda la gobernanza el modelo que brinda instrumentos para el fortalecimiento de la gobernabilidad, bajo condiciones de incorporación de nuevos actores y de comprensión de los asuntos públicos como una responsabilidad compartida y no como un trabajo delegado solamente a la institucionalidad, sino integrando a la ciudadanía como actor clave para el adecuado funcionamiento del sistema, sin embargo, la inclusión de la ciudadanía para asignarle ese espacio requiere de un esfuerzo por parte del gobierno.

Lograr que la ciudadanía participe es uno de los principales retos de las administraciones modernas. Por esto, además de un marco normativo, para que exista una verdadera articulación entre el Estado y la Sociedad Civil se debe recurrir al uso de un nuevo modelo de gobernanza, considerando los esfuerzos hechos y los cambios que se han visto reflejados en una mayor participación de la ciudadanía en la toma de decisiones con respecto a política pública y la aparición de distintos actores presentes en la gestión de estas, para lo cual es necesario vincular estos cambios dados con una administración pública relacional, en la cual existen espacios de interacción entre los diversos actores que conforman una sociedad, a diferencia de una administración pública tradicional, en la cual estos se veían limitados o inexistentes. Es importante ahondar en la participación ciudadana para comprender su funcionamiento y lograr fortalecerla con el objetivo de mejorar la satisfacción de la sociedad y que esta no se encuentre polarizada.

2.2.1. Participación Ciudadana

Según Sánchez (2009), “La participación contiene en sí el motivo suficiente para congregar a los que por su contenido encuentran convergencia en la materia ciudadana o pública.” (p. 87).

Es, sin duda, la convergencia de intereses la clave para lograr que la ciudadanía se haga parte de la toma de decisiones de los gobiernos y que se logre entender la participación ciudadana como algo más allá que la emisión del voto, lo cual históricamente fue comprendido de esta forma. Es indispensable contar con participación activa de la ciudadanía para que se vea traducida en acciones que cambien la forma como se están desarrollando actualmente.

2.2.2. Rendición de cuentas

En la misma línea de una participación activa y de la necesidad de la rendición de cuentas, Subirats (1996) indica que “No es sólo importante decidir» en nombre y para los ciudadanos que te han elegido, sino también «explicar» el porqué de esas decisiones, así como «escuchar», recibir «señales», acerca de la oportunidad de esas decisiones y sobre el cómo cambiar o modificar las políticas o programas en curso.” (p. 35).

Debido a este nuevo contexto de exigencia de rendición de cuentas por parte de una ciudadanía activa, es necesario brindar no solo herramientas que faciliten la participación, sino también se debe habilitar el ecosistema en el cual se desenvuelve la toma de decisiones. Lo anterior incluye adaptar las nuevas vías de comunicación a medios tecnológicos (plataformas, sitios, aplicaciones) pero no dejando de lado los intentos de integración de población que no cuenta con los recursos para acceder a los medios anteriormente descritos. Esto es lo que se conoce comúnmente como Gobierno Digital, el cual establece un método en línea para realizar trámites en instituciones del Estado, término que en algunas ocasiones tiende a confundirse pero difiere de Gobierno Abierto, el cual se desarrollará a continuación.

2.3. Gobierno Abierto

El pasado 20 de septiembre de 2011, ocho gobiernos se reunieron en Nueva York para lanzar la Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto), una iniciativa multilateral enfocada en transformar la relación entre el gobierno y la sociedad con el estímulo, fortalecimiento y exigencia de la transparencia en la gestión pública, facilitando el acceso a la información, participación en creación de políticas, una cultura de rendición de cuentas y el combate a la corrupción (Jiménez y Cascó, 2012).

De acuerdo con Ramírez Alujas (2019),

Gobierno Abierto surge como un nuevo paradigma y modelo de relación entre los gobernantes, las administraciones y la sociedad: transparente, multidireccional, colaborativo y orientado a la participación de los ciudadanos tanto en el seguimiento como en la toma de decisiones públicas, a partir de cuya plataforma o espacio de acción es posible catalizar, articular y crear valor público desde y más allá de las fronteras de las burocracias estatales (p. 1).

Costa Rica ingresa en esta iniciativa a partir del año 2012, desarrollando su Primer Plan de Acción durante el periodo 2013-2014, con primeros avances en el tema, sin embargo, hasta la administración Solís Rivera se incluye el GA como el tercer pilar del PND 2015-2018 y se establece el Segundo Plan de Acción 2015-2017, destacando:

Gobierno Abierto se concibe como una relación entre el Estado y la ciudadanía, regida por principios fundamentales como la transparencia y la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la implementación de plataformas de tecnología y de comunicación que propicien la transparencia y el acceso a la información para la ciudadanía (Presidencia de la República, 2015).

Con ello se direcciona una nueva cultura de comunicación, un nuevo modelo organizativo y la liberación del talento creativo dentro y fuera de los perímetros de la función pública. No se habla solo de tecnología, sino de una tecnología social y relacional que impulsa y estimula una cultura de cambio en la concepción, gestión y prestación del servicio público (Gutiérrez, 2011).

Por ello, Gobierno Abierto va más allá del Gobierno Digital, pues busca la creatividad de propuestas colaborativas desde la ciudadanía activa, demandante e informada mediante la publicación de datos. Calderón y Lorenzo (2010) indican que

Es aquel que entabla una constante conversación con los ciudadanos con el fin de escuchar lo que ellos dicen y solicitan, que toma decisiones basadas en sus necesidades y teniendo en cuenta sus preferencias, que facilita la colaboración de los ciudadanos y funcionarios en el desarrollo de los servicios que presta, y que comunica todo lo que decide y hace de forma abierta y transparente (Calderón y Lorenzo, 2010).

En este sentido, Zamora (2016) afirma que

... el Gobierno Abierto apunta a la modernización e innovación a partir de una ciudadanía que busca involucrarse en el accionar de la función pública con el objetivo de fortalecerla, hacerla más eficiente y conectada a la realidad ciudadana. Apunta a nuevas formas de democracia participativa, dónde el poder se continúa colocando en las autoridades designadas de manera representativa, pero no se confía a ciegas, sino que requiere de plena transparencia para contar con ciudadanos bien informados para que estos puedan aportar ante los complejos retos que enfrenta la sociedad.

Adicionalmente, se entiende que el Gobierno Abierto ofrece la posibilidad de que la ciudadanía conozca su derecho de acceso a la información pública, por medio de espacios para la participación ciudadana en los cuales surge el bien común y se acuerda la disposición de trabajar desde diversos sectores (Zamora, 2016).

Por lo tanto, el Gobierno Abierto será el gobierno comprometido a promover la transparencia, colaboración y participación ciudadana publicando datos oportunos, accesibles y trabajando en conjunto con las necesidades y oportunidades que la ciudadanía identifique mediante los espacios que facilite y se demanden, reconociendo la soberanía sustentada en el pueblo.

2.3.1. Ejes del Gobierno Abierto

Entendido el Gobierno Abierto como aquél que promueve una relación de cooperación entre ciudadanía y Estado, este tiene como principales ejes; primero, la transparencia y acceso a la Información; segundo, la lucha contra la corrupción y; tercero, la participación ciudadana todo dado por los pilares de transparencia, participación y colaboración, respectivamente.

2.3.1.1. Transparencia y Acceso a la Información

Concha y Naser (2012) indican que “la transparencia gubernamental consiste en que la información sobre las actividades de los organismos públicos sea creada y esté a disposición del público, con excepciones limitadas, de manera oportuna y en formatos de datos abiertos sin límites para la reutilización.” (p. 50).

Con el objetivo de cumplir con los compromisos adquiridos por el país en la iniciativa multilateral para un Gobierno Abierto, el gobierno emite el Decreto N° 40200-MP-MEIC-MC Transparencia y Acceso a la Información Pública, el cual rige a partir del 27 de abril del 2017, donde se indica:

(...) Que el Estado está llamado a efectuar todas aquellas acciones necesarias para resguardar el derecho de acceso a la información pública, entendido como un derecho democrático esencial para afianzar la gobernanza, el principio de transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana. El Gobierno de la República está comprometido a dar los pasos necesarios para fortalecer decisivamente el derecho a la información pública en todas sus manifestaciones, como herramienta indispensable para el logro de una sociedad abierta y transparente (Decreto 40200-MP-MEIC-MC).

Este decreto tiene como objetivo que el Estado garantice el acceso a la información pública de forma proactiva, oportuna, oficiosa, completa, accesible, en concordancia con los cánones internacionales que rigen esta materia.

2.3.1.2. Lucha contra la corrupción

Con el objetivo de que se cumpla el segundo pilar, en el gobierno de Costa Rica se han impulsado una serie de acciones orientadas a propiciar la lucha contra la corrupción en los espacios públicos, estas son:

Tabla 1

Acciones impulsadas por el Gobierno de Costa Rica en la lucha contra la corrupción

Acción	Descripción
Impulsar y proyectar las reformas normativas necesarias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción, procurando sintonía entre los instrumentos nacionales e internacionales.	Se impulsarán las reformas legales necesarias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. El objetivo fundamental es la búsqueda de mecanismos preventivos donde se incorporen estrategias de control ciudadano, a fin de disminuir los focos de corrupción y su penetración en nuestras instituciones públicas.
Publicación de informes sobre el cumplimiento de las recomendaciones de Auditorías Internas en las instituciones públicas.	Las auditorías internas son departamentos de las instituciones públicas que monitorean el quehacer de cada institución; sin embargo, la mayoría de las veces no los conocemos y pasan desapercibidos. Nos comprometemos a publicar las recomendaciones de los informes, las acciones hechas en cada institución para corregirlas y los medios para que cualquier ciudadano pueda pedir cuentas de temas concretos. La ciudadana y el ciudadano podrán impactar directamente en estos sistemas de mejora en la gestión pública.
Transparentar el proceso de selección de funcionarios públicos bajo el Régimen de Servicio Civil.	Costa Rica cuenta con un Régimen de Servicio Civil que realiza las contrataciones de un importante sector de los funcionarios públicos. Este proceso necesita ser agilizado y transparentado, permitiendo a todos los funcionarios públicos participantes el acceso a información actualizada y al seguimiento de su crecimiento profesional a lo interno de las instituciones.

Transparentar los procesos de gestión de proyectos de infraestructura durante todo su ciclo de vida	La construcción de un puente, un acueducto o un programa para llevar internet a una zona sin acceso son proyectos muy importantes para las comunidades. Es compromiso de este Gobierno que los ciudadanos conozcan el avance de estos proyectos que le interesan, desde su planteamiento inicial hasta los efectos de su operación. El objetivo es brindarle las herramientas a la gente para que haga un control ciudadano efectivo del desempeño de las instituciones públicas.
---	--

Fuente: elaboración propia, basada en Gobierno Abierto CR, Eje Lucha contra la corrupción. (mayo 2019).

2.3.1.3. Participación Ciudadana

Según Concha y Naser (2012), con el fin de crear políticas y soluciones orientadas a los requerimientos de la población, la participación ciudadana es lo que respalda el Gobierno Abierto en un mundo cada vez más complejo, las contribuciones de los ciudadanos son un recurso imprescindible para la formulación de políticas públicas. Una adecuada toma de decisiones requiere de los conocimientos, experiencias, opiniones y valores de los ciudadanos.

Durante la Administración Solís Rivera 2014-2018, se proponen una serie de puntos importantes, los cuales sirven de base para la elaboración de la primera Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. En el documento “Plan de acción ante Alianza por un Gobierno Abierto 2015-2017” se indica:

Un Estado que posee mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas a través de herramientas que promuevan la transparencia y claridad en el accionar público, es un Estado más eficiente y menos proclive a la corrupción. La contraloría ciudadana y la participación activa son parte fundamental en la construcción del desarrollo desde lo local, hasta lo nacional (p. 5).

De manera que se puede inferir que la participación ciudadana implica la posibilidad de solicitar, recibir y difundir información respecto del cumplimiento de las obligaciones del Estado para incidir en su exigibilidad. Supone que las personas sean parte de la toma de decisiones de las políticas públicas al participar de modo informado en diálogos con el Estado. Es una expresión de ciudadanía social por parte de personas que se conciben y son reconocidas como sujetos de derechos.

El fundamento legal de la participación ciudadana tiene sentido en la Constitución Política, dado que con la reforma al artículo 9 por medio de la Ley 8364 del 01 de julio de 2003, se logró incorporar de manera expresa el principio de participación ciudadana al disponerse que: “el Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial.”

Otros artículos de la Constitución Política que guardan relación con el tema de participación ciudadana son los artículos 24, 27, 30 y 46 relativos al derecho de petición y de recibir información adecuada, veraz y oportuna.

Lo anterior lleva a entender que los tres ejes abordados son un factor vital en el ordenamiento territorial, pues al ser los ciudadanos los principales actores, su participación efectiva aporta insumos que permiten identificar fortalezas y debilidades en las comunidades en relación con su cultura y adaptación al espacio vital.

2.4 Apertura de datos: información para todos

Ya entendido el Gobierno Abierto como una relación gobierno – ciudadanía que prioriza la transparencia estableciéndose como factor elemental para el fortalecimiento de la gobernanza y tomando en cuenta que la apertura de datos se perfila como uno de sus principales componentes, es importante conocer y comprender qué se entiende por datos abiertos, así como los estándares que rigen los datos abiertos.

2.4.1. Origen

El término “dato abierto” es relativamente nuevo y en los últimos años ha tomado gran potencia dándose a conocer a nivel mundial, generando un sinnúmero de organizaciones sin fines de lucro, de sociedad civil y fundaciones dedicadas a generar, cuidar y fiscalizar la calidad de los datos abiertos en cualquier rama a la cual se dediquen.

Sin embargo, debe entenderse que el término no nace de forma espontánea, pues es parte de un contexto amplio que se ha venido desarrollando desde 1940 aproximadamente cuando Robert King Merton popularizó la idea de que la investigación científica y sus resultados, datos a fin de cuenta, deberían estar disponibles para que todas las personas pudieran utilizarlos en nombre del bien común (Bode, 2013).

Esta concepción de que para generar bien común debe compartirse información es la que da origen en el siglo XXI al término dato abierto, sin embargo, en esta ocasión la metodología de publicación, la estructura, calidad, formato y demás características del “dato” (influenciados por una corriente social-tecnológica) se empieza a normalizar y estandarizar.

En su definición más pura, datos abiertos son datos digitales puestos a disposición de quien desee utilizarlos, con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar (Open Data Charter, 2019).

En esta misma corriente, se da forma al concepto de dato público abierto que respeta la definición dada con anterioridad, pero catalogando la información que manejan los gobiernos como un recurso público y, por tanto, debe estar disponible para consulta y uso de la población.

2.4.2. Estandarización

Teniendo en cuenta que la iniciativa de gobierno abierto y, por ende, la apertura de datos es de carácter internacional y adoptada por diversas naciones, se hace necesaria la instauración de lineamientos que estandaricen lo que puede ser o no considerado como datos abiertos, más aún, si estos provienen de gobierno, pues se entiende que la información “pública” se convierte en un derecho de la ciudadanía y por esto debe garantizarse la calidad y respeto por este.

El anterior es el fin de la Carta Internacional de Datos Abiertos, formalmente aprobada Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto en México en octubre 2015. El preámbulo de la carta establece que “La apertura de los datos de los gobiernos promueve la construcción de sociedades más interconectadas, que satisfagan las necesidades de los ciudadanos, y permite desarrollar la innovación, la justicia, la transparencia y la prosperidad” (Open Data Charter, 2015) siempre y cuando se conserve la calidad e integridad de los datos publicados. Por lo anterior, se establecen seis principios que deberán cumplirse para que el dato liberado pueda ser considerado dato abierto.

2.4.3 Principios de la Carta Internacional de Datos Abiertos

Seguidamente, se exponen los principios básicos de la Carta Internacional de Datos Abiertos, los cuales sirven de guía en esta investigación.

2.4.3.1. Principio 1- Abiertos por Defecto

Los datos gubernamentales son aquellos creados, custodiados o distribuidos por gobiernos nacionales o municipales, organismos gubernamentales y cualquier institución del sector público ampliado. También se aplica el término a los datos con un impacto positivo a la población general. Por lo tanto,

El libre acceso a los datos gubernamentales y su posterior uso tienen un valor significativo para la sociedad y la economía, a través del desarrollo de políticas de liderazgo, gestión, supervisión, incentivos por desempeño y comunicación interna. Los datos abiertos sólo se pueden habilitar cuando los ciudadanos tienen la certeza de que esa apertura no comprometerá su derecho a la privacidad, y que los ciudadanos tienen derecho a influir en la recolección y uso de sus datos personales o de datos generados como resultado de su interacción con los gobiernos (Open Data Charter, 2015).

2.4.3.2. Principio 2 –Oportunos y Exhaustivos

No se puede publicar cualquier dato con el fin de cumplir con la apertura desde los gobiernos. Para que un dato sea útil a gobiernos, ciudadanos, organizaciones de sociedad civil y de otros sectores, deben “ser exhaustivos, precisos, de alta calidad y sin demoras injustificadas” (Open Data Charter ,2015). Para esto, se hacen necesarios recursos y, por ello, requieren la priorización dentro la agenda política.

Los datos serán exhaustivos y precisos, al ser liberados de acuerdo con la priorización entendida para consultas. De alta calidad al permitir que los usuarios provean retroalimentación, y continúen haciendo revisiones y asegurando que la calidad de los datos se mejore según sea necesario. Y en la medida de lo posible, liberar datos en su forma original, sin modificaciones, y vincular los datos a lineamientos, documentación, visualizaciones o análisis relevantes (Open Data Charter, 2015).

2.4.3.3. Principio 3 –Accesibles y Utilizables

Los datos liberados deben ser de fácil acceso para quien desee utilizarlos; se deben remover todo tipo de limitaciones burocráticas o administrativas que puedan amedrentar al ciudadano y hacerle desistir en el uso de los datos. La publicación debe hacerse en formatos abiertos, es decir, publicar en varios formatos ya estandarizados.

Liberar los datos de manera gratuita, sujetos a una licencia abierta y sin restricciones; liberar los datos sin registro obligatorio, permitiendo a los usuarios escoger descargar los datos sin requerir que se identifiquen; y asegurar que los datos puedan ser accesibles y usados eficazmente por el más amplio rango de usuarios son algunas de las características para cumplir con este principio (Open Data Charter, 2015).

2.4.3.4. Principio 4 –Comparables e Interoperables

Una de las principales fuentes de valor en los datos abiertos es la posibilidad de compararlos dentro y entre sectores. Por eso “Deben ser presentados en formatos estructurados y estandarizados para apoyar la interoperabilidad, trazabilidad y reutilización efectiva (Open Data Charter, 2015).

Con el fin de asegurar que los datos se describan en su totalidad, que la documentación que los acompaña esté escrita en formato claro, y que los usuarios de los datos tengan información suficiente para entender su origen, fortalezas, debilidades y sus limitaciones (Open Data Charter, 2015).

2.4.3.5. Principio 5 –Para mejorar la Gobernanza y la Participación Ciudadana

La apertura de datos abre camino a una gobernanza más fuerte y con ello afianza la relación entre ciudadanos y gobierno, pues responde a la necesidad de establecer una comunicación constante y veraz. Dota al Estado de herramientas que potencian la transparencia y rendición de cuentas, mejorando así la toma de decisiones, los servicios públicos, impulsando la participación ciudadana y la buena relación entre gobierno y gobernados.

La colaboración y consulta con los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil y del sector privado puede ayudar a los gobiernos a entender qué tipos de datos están en gran demanda, y, sucesivamente, pueden conducir a mejores prácticas de priorización de datos, publicación y normalización. Los gobiernos locales son a menudo el primer punto de interacción entre los ciudadanos y el gobierno, por lo tanto, estos gobiernos desempeñan un papel crucial en apoyar a que los ciudadanos se comprometan en materia de datos abiertos (Open Data Charter, 2015).

Para lograr lo dicho, es de vital importancia la generación de programas de capacitación y herramientas que formen a los funcionarios públicos para que sean capaces de darle uso efectivo a los datos abiertos y los apliquen en los procesos de creación, revisión y desarrollo de políticas; así también “Promover el uso de los datos abiertos para desarrollar soluciones políticas innovadoras basadas en evidencia que beneficien a todos los integrantes de la sociedad, así como para empoderar a las comunidades marginadas.” (Open Data Charter, 2015).

2.4.3.6. Principio 6 –Para el Desarrollo Incluyente y la Innovación

Finalmente, en la Carta Internacional de Datos Abiertos se “resalta la importancia de la apertura para estimular la creatividad y la innovación” afirmando que los beneficios sociales y económicos serán proporcionales a la cantidad de gobiernos y sociedad civil que generan y demandan (respectivamente) datos abiertos, “ya que estos pueden ayudar a identificar desafíos

sociales y económicos, así como a monitorear y llevar a cabo programas de desarrollo sostenible” (Open Data Charter, 2015).

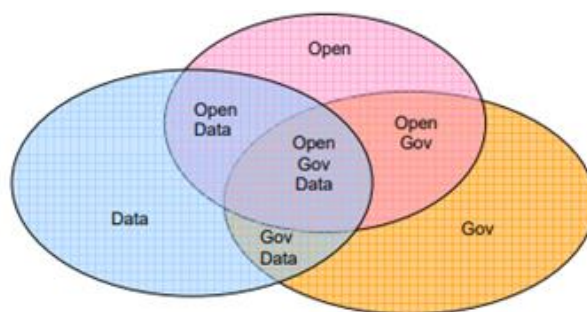
El gobierno no debe encargarse solo de liberar datos, también debe tomar un rol activo en la promoción del uso de estos, asegurando que tanto funcionarios como ciudadanos tengan los datos que necesitan cuando los necesitan “así como las herramientas y recursos para entender y usar esos datos de manera eficaz.” (Open Data Charter, 2015), mediante la creación de portales y programas.

2.4.4. Uso de los datos

La disposición y normalización de los datos permite su uso para diversos fines y por diferentes actores. “Una buena parte del potencial de utilidad del OGD proviene de la posibilidad de combinar distintas fuentes de datos y que la gran mayoría de la información de origen es pública y gratuita. En este contexto, los costos más relevantes son el de procesamiento y combinación de datos.” (Concha y Naser, 2012, p. 15).

De los datos de origen público y su carácter abierto pueden resultar varias combinaciones, cada una con características propias y, por tanto, utilidades (estas combinaciones pueden visualizarse de mejor manera en la Figura N°1). De estas se entiende que para obtener datos abiertos gubernamentales debe respetarse un proceso (elaborado o custodiado) de cualquiera de los órganos u organismos de la Administración Pública debe generarse información (dato) que debe cumplir con todas las características requeridas y dadas con anterioridad, para poder ser publicado y utilizado por la ciudadanía y demás actores.

Figura 1: Posibles combinaciones de los Datos Abiertos de Gobierno



Fuente: Concha y Naser (2012). Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región. N° 47. 1-35

La eficiente utilización de datos abiertos gubernamentales hace que el gobierno se convierta en proveedor de contenido para la mejora constante de servicios y acción general de la

administración pública, generando mayor confianza en la ciudadanía y, al mismo tiempo, la impulsa a contribuir en la producción de datos e información, así como la utilización de ellos.

Con respecto al uso de los datos para la generación de valor, este no es exclusivamente de carácter social, es decir, disponer y utilizar datos abiertos de gobierno no solo permiten la mejora de la acción pública, sino que se han generado diversas ramas del uso de la información que benefician también a actores del sector privado.

En concordancia con el potencial de los datos mencionado, se origina el sector infomediario como encargado de producir valor que puede traducirse en utilidad económica para empresas. Este sector se compone por el

Conjunto de empresas que generan productos y/o servicios para su comercialización a terceros, a partir de la información del sector público. Esto incluye, tanto las empresas que se han creado con esta finalidad como a aquellas que pese a no tener esta como única finalidad, poseen un área y/o departamento específico dedicado a la creación y comercialización de nuevos productos o servicios basados en la información del sector público (Sapena-Ferrer, 2017).

Asimismo, y constatando la utilidad de los datos abiertos desde el sector público, las instituciones gubernamentales (responsables de generar la información) se ven beneficiadas al tiempo que se utilizan los datos liberados, pues el acceso a la información no editada como una forma de transparencia genera confianza, impulsa el control ciudadano por tanto eleva los niveles de cumplimiento y mejora la eficacia cuando permite que los ciudadanos sean directamente quienes dotan de información al aparato público.

Sobre el tipo de utilización dada a los datos abiertos de gobierno, se pueden establecer categorías según el fin del uso:

1. Data to Fact (del dato al hecho): es la utilización de datos individuales de una base de datos reciente para dar soporte a un hecho que promueva cierto tipo de relación con asuntos cívicos, procesos burocráticos o planificación de negocios. El proceso es simple: buscar, filtrar y extraer.

2. Data to information (del dato a la información): crea una representación e interpretación estadística o gráfica de una serie de datos extraídos de una o más bases de datos, que componen infografías, reportes, posts en blogs, etc.

3. Data to interface (del dato a la interface): se utilizan los datos liberados para crear un medio que permita el acceso y la exploración interactiva de la o las bases de datos disponibles. Por ejemplo, una herramienta interactiva de mapeo.

4. Data to data (del dato al dato): se comparte datos derivados de otros, sea presentados de manera combinada o manipulado en algún nivel, podría compartirse toda una base de datos o solo parte de ella.

5. Data to service (del dato al servicio): se utilizan los datos disponibles, en especial los de gobiernos, para generar ofertas de servicios (puede ser desde el mismo gobierno o por parte del sector infomediario) (Davies, 2010, p. 3).

Ahora bien, una vez considerados los aspectos generales de la apertura de datos, es importante poner en contexto estos aspectos en la realidad nacional, propiamente relacionado con los gobiernos locales, que como se ha mencionado, corresponden a la unidad administrativa del estado con mayor acercamiento a la ciudadanía. Con este fin, es relevante analizar algunos conceptos claves, los cuales se consideran pertinentes en cuanto son la base para cumplir con el fin último de los datos abiertos, convertirse en un elemento de empoderamiento ciudadano.

2.5. Contexto local

A lo largo de esta investigación se estará utilizando con frecuencia la palabra “local” para referirse al área de acción de la administración que le atañe. Esta palabra es asociada generalmente con lo relativo a lugar específico, en este caso los municipios.

Se debe entender que esta investigación envuelve a tres municipios y sus resultados podrán generalizarse, por lo que al referirse al contexto local, se habla de las diversas delimitaciones geográficas pertenecientes a cada uno de los municipios costarricenses.

Dentro del marco organizacional costarricense, la unidad con mayor influencia en los territorios corresponde a las municipalidades, puesto que supone son las que poseen un mayor acercamiento a los pueblos y, por lo tanto, mantienen un conocimiento más acertado de sus necesidades. La historia indica que esta unidad estructural data desde las épocas de la colonia, por lo que su establecimiento a través de los años ha sufrido importantes modificaciones, como a continuación se explican.

“Nuestros municipios tienen sus orígenes en los cabildos establecidos por los españoles durante la colonia, sobre el que recaían importantes responsabilidades en la vida social, política y económica de nuestra austera vida colonial...” (Semanario Universidad, setiembre 2012).

Dicho esto, se entenderá el contexto local como el acumulado de características que posee el gobierno local en conjunto con su área geográfica de jurisdicción enmarcado en lo permitido y atribuido por ley. En esta misma línea, se entiende que los gobiernos locales o municipios son “una persona jurídica estatal, con patrimonio propio y personalidad, y capacidad jurídica plenas para ejecutar todo tipo de actos y contratos necesarios para cumplir sus fines” (Ley N° 7794, 1998) y que tienen jurisdicción sobre su respectivo cantón.

Así mismo, el gobierno local está constituido como una entidad autónoma encargada de “gobierno y la administración de los intereses y servicios cantonales” [que además debe fomentar] “la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local” (Ley N° 7794, 1998).

De igual importancia, se establece que la municipalidad “posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política” (Ley N° 7794, 1998), lo cual les da la libertad de obrar según se considere más eficiente y correcto, sin estar en la obligación de atender directrices hechas para el gobierno central, política de Datos Abiertos incluida.

Debido a esta autonomía de acción, ha surgido algunos vacíos en cuanto a lineamientos que deben seguir estos entes en temas como el que ocupa, pues la política multilateral de Gobierno Abierto es manejada por el Ministerio de Comunicación, el cual dicta líneas de acción para el Gobierno Central, no así para los Gobiernos Locales.

Desde el año 2017, el Gobierno Central ha realizado varios esfuerzos dirigidos específicamente a los Gobiernos Locales. En este año se firmó una Carta de Entendimiento con las Municipalidades de Montes de Oca y Curridabat

(...) que tiene como objetivo que los gobiernos locales se incorporen en la Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto, asumiendo el compromiso de cumplir con el derecho humano de acceso a la información pública, lucha frontal contra la corrupción y garantizar la participación ciudadana, con el fin de construir un Estado Abierto, que transforme la relación con la ciudadanía (...) (Presidencia de la República, 2017).

Este constituye un primer acercamiento, el cual dio como resultado la iniciativa “Ruta Munis Abiertas”, bajo la tutela del CICAP (Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública) de la Universidad de Costa Rica. Se ha unido a los esfuerzos del Plan de Acción para un

Gobierno Abierto 2019- 2021, iniciativa liderada por el Programa de Desarrollo Municipal (PDM) del CICAP, en conjunto con la organización Trust for the Americas de la OEA y Casa Presidencial por medio del Ministerio de Comunicación.

Entre los objetivos principales de esfuerzos estatales realizados, se tienen capacitar a organizaciones de sociedad civil y municipalidades para implementar estrategias de gobierno abierto enfocadas al acceso a la información pública y datos abiertos a nivel local, con el fin de obtener información que incentive la colaboración entre los ciudadanos y municipalidades en la solución de problemáticas locales.

2.6 Condiciones organizacionales

El término organización, según Bueno Campos (2007), puede tener dos significados distintos. El primero, referido a unidades sociales y, el segundo, a la función administrativa, el acto de organizar.

La primera definición se vincula a una unidad social en la cual las personas se unen para lograr uno o varios objetivos, es decir, se limita el término a una manera de llamar a un conjunto de personas.

La segunda definición (utilizada de ahora en adelante en esta investigación) establece que la organización debe entenderse como el proceso desarrollado desde la creación hasta la puesta en operación de una unidad social, es más, durante todo su periodo de desarrollo.

Bueno Campos establece que

Para que exista organización no basta con el conjunto de personas, ni siquiera es suficiente que todas aquellas tengan un propósito común: lo verdaderamente decisivo es que esas personas se organicen coordinen su actividad - ordenando la acción conjunta hacia el logro de unos resultados que, aunque sea por razones diferentes, estimen todos que les interesa alcanzar (2007, p. 19).

Por un lado, en un acercamiento más teórico y continuando con la definición anterior, organización puede ser entendida como un sistema abierto, es decir, “un conjunto de elementos dinámicamente relacionados, en interacción que desarrollan una actividad para lograr un objetivo o propósito, operando con datos, energía o materia, unidos al ambiente que rodea el sistema, para suministrar un producto” (Chiavenato, 1999, p. 2).

Por otro lado, una condición es definida en el diccionario de la Real Academia Española como una “situación o circunstancia indispensable para la existencia de otra” (2018).

Conociendo todo lo mencionado, se puede construir el concepto de la siguiente forma: La condición organizacional es una circunstancia indispensable en los procesos administrativos de una unidad social para obtener exitosamente un resultado previamente definido.

Sabiendo que el tema medular del presente documento es la apertura de datos en gobiernos locales, la definición final del concepto se entiende como: una circunstancia indispensable en los procesos administrativos de un gobierno local para implementar exitosamente la apertura de datos.

Cuando pensamos en la organización de las municipalidades en nuestro país, se debe tener la consideración que estas cuentan con autonomía, pero sus funciones son delegadas por el Poder Ejecutivo con el fin de lograr el acercamiento con la sociedad civil. Visto desde lo interno de la administración local, existe un ordenamiento específico para cada municipalidad y las características de cada gobierno local van a estar determinadas por aquellos aspectos, como puede ser el tamaño del municipio, que darán una línea particular de acción a cada una de ellas.

El gobierno municipal, a tenor de lo señalado en el artículo 169 constitucional, está en el Concejo Municipal, calificado por ese numeral como un “cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular”. Esto convierte al Concejo Municipal en el superior jerárquico supremo o jerarca de la organización municipal... (Jinesta, 2012).

En concordancia con lo expuesto por el Dr. Ernesto Jinesta,

[...] La administración pública local ha ido, progresivamente, asumiendo un papel protagónico en el Derecho Público costarricense, aunque no el óptimo. Después de un rol relevante durante el movimiento independista, asumen otro, absolutamente, destañado ante un Estado fuertemente centralizado, por razones histórico-políticas [...] (p. 6).

Viendo lo anterior, es comprensible que no exista una línea tan clara para los gobiernos locales en lo que respecta a la implementación de prácticas dirigidas hacia la consolidación de un Estado Abierto y la importancia de la creación de guías técnicas que faciliten la puesta en práctica de acciones específicas y claras que contribuyan a la apertura de datos municipales.

En este mismo sentido, es importante tener claro que la ciudadanía juega un papel básico en la implementación de estas políticas de apertura en búsqueda de la transparencia, pues sin una ciudadanía involucrada es inútil cualquier esfuerzo que tenga como fin el empoderamiento e involucramiento de la sociedad civil en cuanto a datos internos municipales para su uso en la toma de decisiones.

CAPITULO III: MARCO METODOLÓGICO

Por la naturaleza de sus fines, una investigación requiere un proceso determinado y la metodología de investigación ofrece precisamente el procedimiento que debe seguirse y que ha sido probado para obtener los mejores resultados posibles.

En el trabajo investigativo, como en cualquier actividad humana, es necesario actuar de manera sistemática y ordenada, aplicando conocimiento previo para generar nuevo. Así dicho, la metodología de investigación facilita quien investiga una guía que le va dando luces en cada una de las etapas de su trabajo y asegura la calidad de los resultados.

Con el fin de obtener resultados confiables, el presente trabajo final de graduación aplicó el método científico de investigación con un enfoque cualitativo, diseño investigación-acción y todo lo que esto conlleva, explicado a continuación.

3.1 Enfoque de investigación

Esta investigación se realizó con un enfoque cualitativo, el cual contiene las herramientas y métodos que mejor se ajustan a los objetivos del trabajo. Sobre la investigación cualitativa se conoce que

se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto. El enfoque cualitativo se selecciona cuando el propósito es examinar la forma en que los individuos perciben y experimentan los fenómenos que los rodean, profundizando en sus puntos de vista, interpretaciones y significados (Hernández et al., 2014 p. 358).

Lo anterior encajó perfectamente con la investigación, pues uno de los puntos desarrollados fueron propiamente las características de las condiciones organizacionales en los gobiernos locales

con respecto a la apertura de datos. Para lograr este análisis fue indispensable conocer el funcionamiento de cada municipalidad y, por ende, el comportamiento, funciones y actitudes de los funcionarios a quienes les compete.

En la misma línea, los autores indican que es ideal realizar investigación con enfoque cualitativo cuando el tema a desarrollar es poco conocido o existen escasos estudios de la misma índole; aspecto que igualmente atañe a este trabajo, pues la apertura de datos es un tópico relativamente nuevo para las instituciones públicas costarricenses, esto quiere decir que el material disponible es internacional o meramente teórico. Este trabajo plasmó las buenas prácticas en apertura de datos de los gobiernos locales costarricenses en un instrumento evaluativo, por lo que ciertamente el campo de estudio es poco explorado.

Hernández et al. (2014) establecen las principales características de la investigación cualitativa, las cuales son:

1. Los planteamientos iniciales en el enfoque cualitativo no son siempre definitivos, ya que se pueden ir afinando conforme avanza la investigación
2. Generalmente no se utilizan hipótesis que deben comprobarse o desecharse, más bien la persona investigadora examina primero los hechos y seguidamente desarrolla una teoría para explicar lo que observó.
3. Un enfoque que toma como base métodos donde los datos recolectados no son estandarizados y tampoco predeterminados en su totalidad, por lo cual dicha recolección se trata de la obtención de puntos de vista y perspectivas de las personas que son partícipes.
4. Las principales técnicas de recolección de datos son la observación, entrevistas, revisión documental, discusiones de grupo, evaluación de experiencias, historias de vida, entre otros.

5. El proceso de recolección de información es más flexible que el cuantitativo, ya que su fin es recrear una realidad específica desde la percepción de los participantes del estudio.
6. No permite la manipulación de la “realidad”
7. Se conjugan una serie de prácticas interpretativas que encuentran sustento en la inmersión del investigador dentro de la “realidad” (experiencias) en la que viven los participantes.

3.2 Diseño de investigación

Siendo el enfoque cualitativo, para el diseño investigativo se centró en la investigación-acción, la cual tiene como finalidad “comprender y resolver problemáticas específicas de una colectividad vinculadas a un ambiente” (Hernández et al., 2014, p. 496). Una de las características más importantes de este diseño es que pretende generar cambio social, lo cual se ajustó a la perfección con el objetivo general de este trabajo.

El diseño de investigación - acción tiene una clara vinculación con la intención de las personas investigadoras: generar un aporte positivo a cual sea su objeto de estudio; motivando a este último a formar conscientemente parte de este para promover su transformación.

Álvarez-Gayou (citado en Hernández et al., 2014 p. 497) propone tres perspectivas que pueden darse en el diseño investigación-acción:

1. **Visión técnico - científica:** consiste en un conjunto de decisiones en espiral, las cuales se basan en ciclos repetidos de análisis para conceptualizar y redefinir el problema una y otra vez. Así, la investigación-acción se integra con fases secuenciales de acción: planificación, identificación de hechos, análisis, implementación y evaluación (Hernández et al, 2014, p. 497).
2. **La visión deliberativa:** Se enfoca principalmente en la interpretación humana, la comunicación interactiva, la deliberación, la negociación y la descripción

detallada. Le incumben los resultados, pero sobre todo el proceso mismo de la investigación-acción.

3. La visión emancipadora: Su objetivo va más allá de resolver problemas o desarrollar mejoras a un proceso, pretende que los participantes generen un profundo cambio social por medio de la investigación. El diseño no sólo cumple funciones de diagnóstico y producción de conocimiento, sino que crea conciencia entre los individuos sobre sus circunstancias sociales y la necesidad de mejorar su calidad de vida. (p.497)

El proceso que sigue este diseño comprende el estudio de las prácticas locales de comunidades o colectivos -en este caso las prácticas de municipalidades, previamente electas, en tema de apertura de datos-. Detección de los puntos de mejora, las acciones replicables centrándose en el desarrollo y aprendizaje de los participantes, para finalmente generar un plan de acción, una herramienta, proyecto o modelo que permita “resolver el problema, introducir la mejora o generar el cambio” (Hernández et al., 2014, p. 496).

Para el caso de la presente investigación, se desarrolló una herramienta autoevaluativa que cada gobierno local puede ejecutar en su organización valorando así sus condiciones y determinando el nivel de madurez que tienen respecto del nivel necesario para iniciar la apertura de datos. De este modo se evita el mal uso de recursos públicos financiando proyectos de apertura de datos que no resultarán de la mejor manera debido a la falta de preparación. Así también, se busca la motivación tanto de ciudadanos como de funcionarios públicos al ver los mejores resultados posibles una vez iniciada la implementación de datos abiertos.

Con respecto a las perspectivas mencionadas, la presente investigación se definió dentro de la deliberativa y la emancipadora, pues gran parte de la obtención de la información se realizó

mediante la comunicación directa con las personas participantes, cobrando gran importancia dentro del diseño, ya que le permite al participante conocer el impacto de la investigación, su relevancia y el beneficio que los resultados podrían ofrecerle. Además, creó conciencia entre las personas participantes sobre las razones que motivaron la investigación y promovió la necesidad de continuar en un proceso de mejora constante.

Por todo lo anterior, se indica que la investigación-acción es

- a) Democrática, puesto que habilita a todos los miembros de un grupo o comunidad para participar.
- b) Equitativa, las contribuciones de cualquier persona son valoradas y las soluciones incluyen a todo el grupo o comunidad.
- c) Liberadora, una de sus finalidades reside en combatir la opresión e injusticia social.
- d) Detonadora de la mejora de las condiciones de vida de los participantes. (Hernández et al., 2014, p. 497).

3.3 Categorías de análisis

Las categorías de análisis son atributos o características manifiestas que pueden ser observadas y estudiadas, y que pueden ir siendo afinadas a lo largo del proceso investigativo. Se deben definir con antelación, pues serán los puntos focales de la investigación y su comportamiento es determinante para los resultados que se esperan obtener. Para esta investigación se identificaron:

1. Apertura de datos en el sector público costarricense.
2. Gobiernos locales dentro del aparato estatal con respecto a las iniciativas de apertura de datos.
3. Condición organizacional municipal para la apertura de datos.

4. Propuesta metodológica para determinar la madurez de gobiernos locales para la apertura de datos.

En la siguiente tabla se muestran las categorías, subcategorías y operacionalización definidas:

Tabla 2
Categorías de Análisis

Categoría	Definición	Subcategorías	Operacionalización
Apertura de datos en el sector público costarricense	Disponibilidad de datos en línea, sin procesar, en formato abierto, neutral e interoperable; que permite su uso y reúso, disponible para su descarga en forma completa, sin costo ni requisitos de registro y procesable en computadora (Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, 2017).	-Estándares internacionales de apertura de datos. -Legislación sobre la apertura de datos en el sector público costarricense. -Alcance y Aplicabilidad de la legislación y estándares en los diferentes sub-sectores del sector público costarricense.	-Revisión documental -Fichas de análisis del contenido de documentos y leyes consultados. -Entrevista a expertos en el tema: Abriendo Datos Costa Rica.
Gobiernos locales dentro del aparato estatal con respecto a las iniciativas de apertura de datos	Ubicación de los gobiernos locales costarricenses dentro de la estructura del sector público costarricense. Las características y comportamiento de los mismos ante las iniciativas de apertura de datos impulsadas por el gobierno central.	-Legislación sobre la estructura y la figura de autonomía de los gobiernos locales -Estado de la situación general de los gobiernos locales costarricenses con respecto a la apertura de datos.	-Revisión documental -Fichas de análisis del contenido de documentos y leyes consultados.
Condición organizacional municipal para la apertura de datos	Conjunto de características propias de cada municipalidad para la apertura de datos, mismas que se rige por una normativa específica en la que se establecen competencias y atribuciones municipales.	-Funcionamiento interno de los gobiernos locales con respecto a la apertura de datos. -Recursos necesarios para la apertura de datos en gobiernos locales -Etapas del proceso de apertura de datos en gobiernos locales -Factores indispensables para la apertura de datos en gobiernos locales.	-Revisión documental -Fichas de análisis del contenido de documentos y leyes consultados. -Entrevista a tres encargados de datos abiertos en las municipalidades de San José, Palmares y Montes de Oca. -Ficha de análisis de contenido de entrevistas.

Propuesta metodológica para determinar la madurez de gobiernos locales para la apertura de datos.	Herramienta operativa que determina el nivel de madurez de un gobierno local basado en sus condiciones organizacionales para la apertura de datos mediante una matriz que califica la existencia o no de una serie de factores “de éxito”, en donde el cumplimiento completo significa el nivel óptimo para iniciar el proceso de apertura de datos y que, en caso contrario, ofrece guía sobre cómo alcanzar el nivel deseado.	-Factores de éxito para la apertura de datos en gobiernos municipales. -Metodología de evaluación de factores de éxito -Recomendación para la consecución del nivel óptimo de madurez para la apertura de datos en gobiernos locales.	-Revisión documental -Fichas de análisis del contenido de documentos consultados. -Entrevista a tres encargados de datos abiertos en las municipalidades con experiencia en apertura de datos: San José, Palmares y Montes de Oca. -Ficha de análisis de contenido de entrevistas
---	---	---	--

Fuente: Elaboración propia, 2019.

3.4 Participantes del estudio

El primer objetivo del presente trabajo tuvo como fin analizar experiencias de apertura de datos en tres gobiernos locales costarricenses con avance demostrado para determinar factores críticos de éxito. Siendo que la población de una investigación comprende a todos los posibles sujetos que coincidan con las características que esta requiere, en este caso la población de investigación son las municipalidades costarricenses que hayan incursionado en la apertura de datos y se encuentren en etapas prácticas, es decir, que además de conocer el acercamiento teórico de la apertura de datos, la hayan implementado en algún grado.

Existen municipalidades que tienen un compromiso formal con presidencia firmado el año 2017 (el número asciende a 15 gobiernos locales). Así también, están aquellas que han iniciado trabajo por su cuenta, estas son considerablemente menos, pero también deben ser incluidas en la población y llevan el total a un aproximado de 20 municipalidades.

Es importante destacar que para efectos de la investigación, en concordancia con los recursos disponibles y el alcance del equipo investigador, se debió extraer de la población una muestra de la cual se obtuvo la información necesaria para responder al objetivo.

La muestra está compuesta por municipalidades con experiencia positiva en la apertura de datos, es decir, con resultados y avance palpables y comprobables obtenidos de las iniciativas aplicadas en el municipio. Se estableció orientada a la investigación cualitativa, denominada su subagrupación por conveniencia, pues la elección de las municipalidades a estudiar no dependió de la probabilidad sino de su adecuación al objetivo de investigación.

Los principales criterios para la selección de las municipalidades mencionadas son: disponibilidad de un portal digital o página web de alta calidad, pues es este el principal medio para acceder a los datos liberados; disponibilidad de datos actualizados en formatos adecuados y disposición del municipio para colaborar con la investigación.

En una primera parte del proceso de selección, se realizó la revisión de los portales web de todas las municipalidades a nivel nacional como un filtro (ver anexo N°1) y, posteriormente, las mejores se sometieron a una matriz evaluativa con el fin de obtener las 3 más destacadas, las cuales a su vez se validaron mediante la consulta a expertos en el tema, utilizando el criterio de Abriendo Datos Costa Rica. Esta es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro cuyo objetivo es contribuir a fomentar la cultura de datos abiertos mediante la capacitación, el desarrollo de proyectos relacionados y apoyando el acceso a la información pública. También se consideró la opinión del viceministerio de Asuntos Políticos y Diálogo Ciudadano 2014-2017, así como de encargados de lo referente a gobierno abierto en el periodo. Se eligieron 3 municipalidades que puedan ser catalogadas como exitosas en las diferentes etapas de la apertura de datos: San José, Palmares y Montes de Oca.

A las personas encargadas de datos abiertos en las tres municipalidades elegidas se les aplicó una entrevista diseñada para obtener información sobre el proceso de apertura de datos, así como para definir los principales factores de éxito que les han permitido una adecuada implementación del proceso, además de la revisión documental que permitió obtener una visión general del estado de la situación en cada municipalidad (planes de desarrollo, planes estratégicos, informes de resultados, etc.).

El segundo objetivo de investigación fue comparar las iniciativas nacionales de apertura de datos abiertos para el establecimiento de características constantes con respecto a los estándares internacionales, logrando así determinar si existe una relación entre la aplicación de los estándares de calidad de apertura de datos y el éxito de las municipalidades de la muestra.

En esta instancia, la Carta Internacional de Datos Abiertos se posicionó como objeto de estudio de vital importancia, siendo este el documento de estandarización oficial para la apertura de datos en todos los países miembros del Open Government Partnership, así también tesis y estudios realizados sobre la apertura de datos y apertura de datos en gobiernos locales.

Finalmente, y como producto del trabajo, se tiene el tercer objetivo: generar una herramienta de autoevaluación de condiciones organizacional y grado de madurez para la implementación de datos abiertos en gobiernos locales basado en condiciones y capacidades identificadas en casos de éxito. La respuesta a este objetivo encuentra sustento en los dos anteriores.

Acorde con lo explicado, a continuación se describen los instrumentos utilizados para la obtención y análisis de los datos.

3.5 Descripción de los instrumentos para la obtención y análisis de datos

Hernández et al. (2014) proponen “entrevistar a actores clave, observar sitios en el ambiente, eventos y actividades que se relacionen con la problemática; formar grupos de enfoque, tomar

notas, grabar videos, además de revisar documentos, registros y materiales pertinentes. Incluso, algunos datos serán de carácter” (p. 499).

Los proponentes separaron en dos grupos los instrumentos y métodos de obtención de la información, de modo que serán descritos seguidamente, primero, las fuentes documentales (planes estratégicos, de desarrollo, informes municipales, la carta internacional de datos abiertos, entre algunos otros) y, segundo, el trabajo de recolección de campo (cuestionarios, entrevistas).

3.5.1 Revisión de fuentes documentales

Debido a que la investigación se enfoca en las capacidades organizacionales municipales necesarias para la adecuada apertura de datos, es necesario entender desde la estructura organizacional de un gobierno local hasta el proceso de apertura de datos y en este sentido, las fuentes documentales jugaron un papel de gran relevancia. Se realizaron las siguientes actividades:

1. Identificación de las fuentes: se conocen diferentes tipos de fuentes documentales, las primarias, que constituyen fuentes de primera mano; y las secundarias, que constituyen una fuente que tienen origen en una fuente primaria. De las primeras se utilizaron para este trabajo leyes, decretos, tesis, documentos oficiales gubernamentales, informes, entre otros. De las fuentes secundarias se utilizaron resúmenes, listados de referencias, etc.
2. Clasificación de las fuentes: “Los documentos fuente pueden ser de naturaleza diversa: personales, institucionales o grupales, formales o informales. A través de ellos es posible obtener información valiosa” (Quintana, 2006, p.19). En concordancia con los objetivos de investigación, se dividieron las fuentes en: uno, aquellas relacionadas con la estructura organizacional y administrativa de las municipalidades costarricenses; dos, las relacionadas con los datos abiertos (calidad, naturaleza, requerimientos); y tres, las que tratan la apertura de datos en gobiernos locales.

3. Obtención de la información: después de identificar y clasificar las fuentes, se procedió a extraer datos e información útiles para acuerpar la investigación.

3.5.2 Instrumentos de investigación de campo

Hernández et al. (2014) indica que “recolección consiste en obtener las perspectivas y puntos de vista de los participantes (sus emociones, prioridades, experiencias, significados y otros aspectos más bien subjetivos).” (p.8), por lo que la obtención de información de primera mano es de vital importancia.

También resultan de interés las interacciones entre individuos, grupos y colectividades. El investigador hace preguntas más abiertas, recaba datos expresados a través del lenguaje escrito, verbal y no verbal, así como visual, los cuales describe, analiza y convierte en temas que vincula, y reconoce sus tendencias (Hernández et al., 2014. p.8).

Conociendo el objetivo principal del presente trabajo, se optó por la entrevista semiestructurada como uno de los métodos de recolección de información principales, pues “el proceso de indagación es más flexible y se mueve entre las respuestas y el desarrollo de la teoría. Su propósito consiste en “reconstruir” la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social definido previamente.” (Hernández et al., 2014. p.8).

Para la elaboración de la guía de preguntas, después de una investigación autónoma, se realizó una lluvia de ideas, de la cual nació un instrumento que permite conocer el nivel de conocimiento real de la municipalidad en cuanto a datos abiertos, valorar las capacidades internas de la institución e identificar el nivel de madurez de la institución en relación con la calidad de datos abiertos ofrecidos a la ciudadanía, permitiendo así crear un panorama general sobre los factores que le han permitido a estas municipalidades la correcta apertura de datos.

Tabla 3
Guía de preguntas para la entrevista semiestructurada

	Pregunta
1	¿Hace cuánto tiempo iniciaron la implementación de datos abiertos?
2	¿Qué o quién le impulsó a abrir datos en su municipalidad?
3	¿Cuál considera que es el mayor aporte que realiza la apertura de datos a la municipalidad?
4	¿Ha recibido la municipalidad algún tipo de asesoría en tema de apertura de datos? De ser positiva su respuesta, favor indicar la naturaleza de esta asesoría.
5	¿Ha recibido algún tipo de acompañamiento de autoridades de gobierno?
6	¿Cuáles aspectos considera fundamentales en la apertura de datos?
7	¿Qué papel ha jugado la voluntad política en la apertura de datos?
8	¿Cuenta la municipalidad con una persona encargada de datos abiertos?
9	¿Existe un departamento designado a datos abiertos? De ser así, ¿qué funciones desempeña?
10	¿Qué recursos utiliza la municipalidad para asegurar la apertura de datos?
11	¿Han tomado en cuenta estándares internacionales y pilares de datos abiertos para construir sus bases de datos?
12	¿Cuenta la municipalidad con departamento de TI?
13	¿Quién administra y modifica la página web de la municipalidad? ¿Cada cuánto se actualiza?
14	¿Quién decide cuáles documentos o información se publican?
15	¿Se realizan evaluaciones de los datos abiertos? Si su respuesta es positiva, especifique qué indicadores utilizan y cada cuanto se realizan.
16	¿Conoce el uso que le da la ciudadanía a los datos que publican?
17	¿Cuáles son los formatos de datos que considera más amigables con la ciudadanía?
18	¿Cuáles estrategias ha detectado más efectivas para lograr, primero, la generación y, consecuentemente, el uso de los datos publicados?
19	¿Cuáles cree que han sido los principales factores que le han permitido a la municipalidad la apertura de datos?

Fuente: Elaboración propia, 2019

El objetivo de la aplicación de la entrevista fue obtener información de una fuente primaria que permitió determinar similitudes o puntos claves de éxito entre los gobiernos locales investigados. Se realizó a las personas encargadas de datos abiertos de cada municipalidad: San José, Palmares y Montes de Oca. Una vez realizada la recolección de información, esta debió procesarse; a continuación, se enumeran y se explican las técnicas utilizadas.

3.6 Técnicas para el análisis de la información

Las técnicas de análisis de la información deben ir estrictamente relacionadas con los instrumentos utilizados. Conociéndose que para esta investigación se utilizaron la revisión documental y la entrevista semiestructurada, el primer paso fue la organización de la información.

Hernández et al. (2014) establecen que en toda investigación es usual manejar volúmenes elevados de información, sea obtenida de revisión documental, grabaciones, entrevistas, videos, anotaciones, resúmenes, etc., por lo que es importante ordenarla para que su análisis sea más efectivo.

Sobre el análisis de los datos o la información,

(...) la forma específica de analizarlos varía según el diseño de investigación seleccionado: teoría fundamentada, estudio de caso, etnográfico, fenomenológico, etc. Cada método marca unos lineamientos para el proceso de análisis, ya que los resultados que se buscan son distintos (Grbich, 2007). Sin embargo, hay un análisis común en todo estudio cualitativo: generar categorías o temas (Hernández et al., 2014, p. 422).

Para organizar toda la información obtenida de la revisión documental se utilizaron fichas bibliográficas divididas en temas específicos que responden a los objetivos de investigación. Mencionados con anterioridad, los grupos temáticos fueron: las relacionadas con la estructura organizacional y administrativa de las municipalidades costarricenses, las relacionadas con los datos abiertos (calidad, naturaleza, requerimientos) y las que tratan la apertura de datos en

gobiernos locales. Cada ficha contiene el tema, una descripción general del documento, fecha, el subtema que trata, entre otros datos importantes para realizar el análisis. La ficha se presenta a continuación:

Tabla 4

Ficha para el análisis de documentos consultados

Ficha para el análisis de documentos consultados	
Nombre del documento	
Autor: Apellido(s), Nombre(s)	
Mes (es), año	
Tema	
Subtema	
Páginas	
Palabras clave:	
Descripción del contenido atinente a la investigación.	Tópicos principales: Ubicación dentro de la investigación:
Localización de la obra	

Fuente: Elaboración propia, 2019

La utilización de las fichas con cada documento consultado hace más fácil el control de la información, así también evita la omisión des intencionada de información importante para la investigación.

Con respecto al análisis de la información obtenido de las entrevistas, Hernández et al. (2014) proponen que

Cuando tenemos grabaciones de audio o video producto de entrevistas y sesiones, debemos transcribirlas para hacer un análisis exhaustivo del lenguaje (aunque algunos investigadores pueden decidir analizar directamente los materiales). La mayoría de los autores recomiendan considerar tanto las transcripciones como el análisis de primera mano (p. 422).

Se hace hincapié en la importancia de la transcripción de las comunicaciones orales para esta investigación, pues el equipo investigador, compuesto por cuatro personas, se dividió en la realización de las entrevistas, por lo que el material para el análisis conjunto serían los documentos resultantes.

Como se constató con anterioridad, ya que la entrevista fue semiestructurada, inicialmente se realizó un cuadro con las preguntas y temas que debían abordarse, sin perjuicio de las interacciones que se dieran naturalmente. Esta guía se diseñó de manera que la evolución de la comunicación con el entrevistado facilitara el posterior análisis de la información.

Una vez realizada la entrevista y el proceso de transcripción, utilizando la técnica del análisis de contenido, se diseñó una ficha para extraer los principales aportes de cada uno y facilitar el análisis comparado de las tres entrevistas realizadas.

Tabla 5

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas			
Fecha:	Municipalidad:	Entrevistado:	Cargo:
<p>Principales aspectos de la entrevista:</p> <p>Lenguaje corporal y actitud hacia el tema:</p> <p>Opiniones y experiencias del entrevistado ordenadas según guía de preguntas:</p>			
Observaciones del entrevistador:	Factores de éxito explícitamente mencionados:	Factores de éxito identificados por el entrevistador:	

Fuente: Elaboración propia, 2019.

La utilización de la ficha permite la síntesis de la información obtenida en la entrevista, lo cual se vuelve importante al tomar en cuenta que, como lo apuntan Hernández et al. (2014) “una hora de entrevista da aproximadamente 30 a 50 páginas en el procesador de textos (depende del programa, márgenes e interlineado). Y lleva más o menos de tres a cuatro horas” (p. 422) de transcripción.

3.6.1 Triangulación de los datos

Aplicados los métodos de recolección de información, se constató el gran volumen de información que debía procesarse y analizarse para generar los resultados esperados; por esto se hizo necesario aplicar la triangulación de datos.

En la investigación cualitativa “es conveniente tener varias fuentes de información y métodos para recolectar los datos (...) al hecho de utilizar diferentes fuentes y métodos de recolección se le denomina triangulación de datos” (Hernández et al, 2014, p. 418). Esta funciona como un criterio que regula y asegura la calidad de la investigación, pues otorga credibilidad a los resultados constatando que estos fueron obtenidos mediante un proceso que incluyó a varios participantes y utilizó más de una forma para generar información.

En este caso, la triangulación se ve reflejada en la utilización de tres sujetos diferentes en quienes se estudia el mismo fenómeno, con el objetivo de generar al final una herramienta que sea aplicable a municipalidades con diferentes características y que, además, sea transferible a otros contextos, en adición, no se basó la investigación solo en los hallazgos obtenidos del trabajo de campo, también se realizó una extensa revisión documental que sirvió como punto de partida y estableció el contexto en el cual se llevaría a cabo el trabajo.

Finalmente, se realizó un análisis comparado entre la información obtenida en trabajo de campo (entre ellos mismos) y los estándares internacionales de apertura de datos, generando resultados generalizables y validados mediante la adaptación a los requerimientos internacionales de una actividad regulada a nivel internacional, como lo es la apertura de datos.

En la investigación cualitativa se conoce que la recolección y el análisis, aunque son etapas separadas del proceso, generalmente suceden en paralelo, pues al recolectar la información el investigador va creando una visión del fenómeno y va dando forma a lo que serán los resultados, de modo que la triangulación, dada casi de manera inherente a la investigación, juega un rol importante también en el análisis de los datos y los consecuentes resultados.

3.7 Recursos aportados y papel del equipo investigador

Todos los recursos necesarios para la recolección de datos fueron aportados por el equipo investigador. Cada entrevista fue realizada por una sola persona investigadora, por lo que la responsabilidad de aportar computadora portátil, grabadora, cámara y demás artículos necesarios fue su tarea. La grabación de audio y demás constancias de las reuniones y entrevistas se realizaron siempre con el conocimiento y pleno consentimiento de la persona involucrada.

La recolección de datos se realizó de forma directa, es decir, la interacción del estudio fue entre participante y persona investigadora; estas últimas son las encargadas de solicitar y pactar las reuniones, dirigir e incentivar la comunicación abierta y motivar la participación activa dentro de la investigación.

Siempre manteniendo un enfoque en el cual se mueve la investigación de lo general a lo específico, el equipo fue responsable de la revisión documental y el posterior análisis, así como de la generación de la guía de las entrevistas que también requirieron previa investigación.

CAPÍTULO IV: UNIVERSO DE INVESTIGACIÓN

A continuación, se describe la población en la cual se enfoca el presente seminario. Lepkowski (citado en Hernández et al., 2014, p.174) define población como “el conjunto de todos los casos que concuerdan con una serie de especificaciones”. Por consiguiente, definimos el Régimen Municipal Costarricense, analizando específicamente tres municipalidades, las cuales a pesar de destacar varias diferencias en sus características se han esforzado en implementar los Datos Abiertos en sus gestiones.

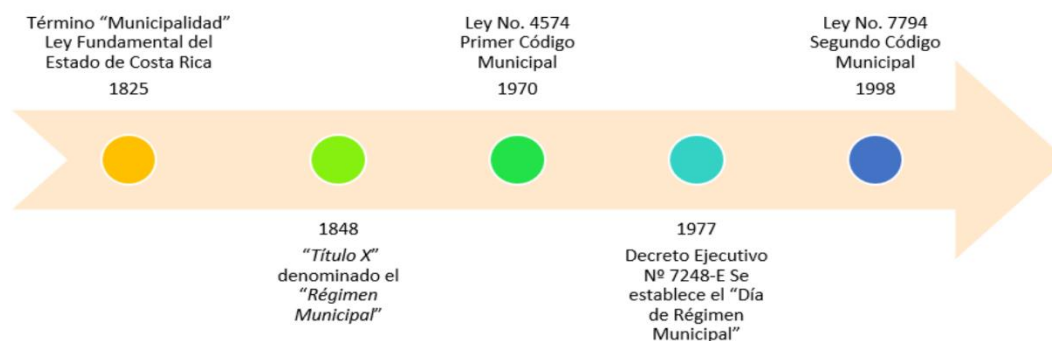
4.1. Régimen Municipal Costarricense

La primera vez que se hace referencia al término “municipalidad” se remonta en la Ley Fundamental del Estado de Costa Rica de 1825, la primera constitución, donde en el capítulo 12 referente al “Gobierno Interior de los Pueblos”, específicamente el artículo 111 indicaba que en cada pueblo “por pequeño que sea habrá una Municipalidad electa popularmente”. Y no es hasta la Constitución Política de la República “reformada” del 30 de noviembre de 1848, cuando por primera vez se introduce un “Título X” denominado el “Régimen Municipal”, concretamente en el artículo 101 normalizaba que “Habrá en la capital de cada Provincia y en las cabeceras de cantón, cuerpos municipales, cuya organización, funciones y responsabilidad serán puntualizadas en las ordenanzas de estas corporaciones” (Jinesta, 2013).

La Constitución Política del 7 de noviembre 1949, en el artículo 169, les otorga una competencia general definida mediante un concepto jurídico indeterminado “administración de los intereses y servicios locales” y el artículo 170 les confiere autonomía política y de gobierno. Sin embargo, estas normas constitucionales serán desarrolladas por el legislador ordinario hasta 1970 con el primer Código Municipal, Ley No. 4574 de 5 de mayo 1970. En 1998 se dicta el segundo

Código Municipal, Ley No. 7794 de 30 de abril de 1998, con el objetivo de fortalecer la autonomía municipal y de separar de manera más precisa el gobierno y la administración local de la nacional (Jinesta, 2013).

Figura 2: Línea de tiempo del Régimen Municipal de Costa Rica



Fuente: elaboración propia a partir del artículo "Administración pública municipal" (Costa Rica) de Jinesta, 2019.

El Régimen Municipal Costarricense se compone por el conjunto de 82 municipalidades en las 7 provincias, sin embargo, para esta investigación se analizan únicamente 81, pues el recién establecido cantón de Río Cuarto aún no presenta parámetros para evaluar su relación con la estrategia de datos abiertos, ya que será hasta el 2020 que prepare su estructura administrativa por medio de sus primeras elecciones de alcalde y demás requerimientos administrativos.

El artículo 12 del Código Municipal N° 7794 de 1998 establece que el Gobierno Municipal estará compuesto por un cuerpo deliberativo denominado Concejo integrado por los regidores que determine la ley, además, por un alcalde y su respectivo suplente, todos de elección popular. El artículo 1 del Código Municipal define que "el Municipio es el conjunto de vecinos de un mismo cantón de la República, quienes promueven y administran sus propios intereses a través de las municipalidades."

La Constitución Política en el artículo 169 establece que “La administración de los intereses y servicios locales en cada cantón, estará a cargo del Gobierno Municipal, formado de un cuerpo deliberante, integrado por regidores municipales de elección popular, y de un funcionario ejecutivo que designará la ley.” delegando al Gobierno Municipal la responsabilidad de administrar los intereses y servicios locales de cada cantón y dicta la representación en que estará compuesta cada municipalidad.

Asimismo, el artículo 170 de la Constitución Política dicta la autonomía de los gobiernos locales característica que prevalece en esta forma de gobierno y decreta el aporte financiero por parte del Poder Ejecutivo para cada cantón, según los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente.

Artículo 170.- Las corporaciones municipales son autónomas. En el Presupuesto Ordinario de la República, se les asignará a todas las municipalidades del país una suma que no será inferior a un diez por ciento (10%) de los ingresos ordinarios calculados para el año económico correspondiente. La ley determinará las competencias que se trasladarán del Poder Ejecutivo a las corporaciones municipales y la distribución de los recursos indicados.

El Código Municipal también establece en el artículo 4 que la municipalidad posee la autonomía política, administrativa y financiera que le confiere la Constitución Política, y señala las siguientes atribuciones:

- a) Dictar los reglamentos autónomos de organización y de servicio, así como cualquier otra disposición que autorice el ordenamiento jurídico.
- b) Acordar sus presupuestos y ejecutarlos.
- c) Administrar y prestar los servicios públicos municipales, así como velar por su vigilancia y control.
- d) Aprobar las tasas, los precios y las contribuciones municipales, así como proponer los proyectos de tarifas de impuestos municipales.

- e) Percibir y administrar, en su carácter de administración tributaria, los tributos y demás ingresos municipales.
- f) Concertar, con personas o entidades nacionales o extranjeras, pactos, convenios o contratos necesarios para el cumplimiento de sus funciones.
- g) Convocar al municipio a consultas populares, para los fines establecidos en esta ley y su reglamento.
- h) Promover un desarrollo local participativo e inclusivo, que contemple la diversidad de las necesidades y los intereses de la población.
- i) Impulsar políticas públicas locales para la promoción de los derechos y la ciudadanía de las mujeres, en favor de la igualdad y la equidad de género.

Para complementar los dos puntos anteriores con el artículo 175 de la Constitución Política, señala que “Las Municipalidades dictarán sus presupuestos ordinarios o extraordinarios, los cuales necesitarán para entrar en vigencia, la aprobación de la Contraloría General que fiscalizará su ejecución” en el cual refuerza la libertad de programar sus presupuestos bajo la tutela de la Contraloría General de la República como ente fiscalizador de la ejecución de dichos presupuestos.

Por lo tanto, se define el Régimen Municipal como el conjunto de municipalidades reconocidas por ser el gobierno más cercano a la ciudadanía, aprovechando su autonomía política, administrativa y financiera evidenciada como el puente de comunicación y colaboración más oportuno para la apertura de datos, con una gestión cercana a los ciudadanos, impulsando la participación y construcción de iniciativas de los pueblos que exponen sus necesidades y fiscalizan su ejecución. Además, el artículo 5 del Código Municipal acuerda que los gobiernos locales

“fomentarán la participación activa, consciente y democrática del pueblo en las decisiones del gobierno local”.

4.1.1. Municipalidad de San José

4.1.1.1. Descripción del cantón

El 16 de mayo de 1823, en el Estatuto Político de la Provincia de Costa Rica, se ordenó que a partir de esa fecha la capital fuera la ciudad de San José, hasta 1834, cuando se aprobó la llamada Ley de la Ambulancia. En ley No. 63 del 4 de noviembre de 1825, San José constituyó un distrito del Departamento Oriental, conformado por ciudad San José y los pueblos de Curridabat y Aserrí (Departamento de Observatorio Municipal, 2011)

Con el ascenso al poder de Braulio Carrillo en 1838, ocurre la Guerra de la Liga donde San José se consolida como capital luego de vencer a Alajuela, Cartago y Heredia. Braulio Carrillo dispuso el traslado de la capital de Cartago a San José, y posteriormente, emitió una ley en la que se confirmaba a San José "por siempre" como capital de Costa Rica (Departamento de Observatorio Municipal, 2011)

4.1.1.2. Ubicación geográfica

Actualmente, la Municipalidad de San José es el gobierno local designado para la capital. Su territorio, de 44.62 km², se ubica al norte de la provincia de San José representando un 0,09% de todo el territorio nacional.

Tabla 6
Extensión distrital por km²

Distrito	Extensión en km²
Carmen	1.50
Merced	2.29
Hospital	3.38
Catedral	2.31
Zapote	2.85
San Francisco de Dos Ríos	2.68
Uruca	8.35
Mata Redonda	3.68
Pavas	9.34
Hatillo	4.27
San Sebastián	3.98

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Municipalidad de San José, 2019.

4.1.1.3. Población del cantón

En el cantón de San José, según el censo del INEC del año 2011, hay un total de 288054 habitantes, de los cuales 671469 son hombres y 732773 son mujeres. A continuación, se muestra la distribución de habitantes por distrito:

Tabla 7
Cantidad de población por distrito

Distrito	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
Carmen	2702	1181	1521
Merced	12257	5886	6371
Hospital	19270	9364	9906
Catedral	12936	6100	6836
Zapote	18679	8690	9989
San Francisco de Dos Ríos	20209	9435	10774
Uruca	31728	15294	16434
Mata Redonda	8313	3726	4587
Pavas	71384	33878	37506
Hatillo	50511	23755	26756
San Sebastián	40065	19062	21003

Fuente: elaboración propia a partir de información de la Municipalidad de San José, 2019.

4.1.1.4. Participación ciudadana en elecciones municipales

En las elecciones municipales para alcalde del año 2016, según el Tribunal Supremo de Elecciones, en San José se emitieron 61147 votos de un total de electorado de 237616, lo cual representa un 25,73% de participación ciudadana en elecciones municipales (Tribunal Supremo de Elecciones, 2016).

4.1.1.5. Marco estratégico de la Municipalidad de San José

La Municipalidad de San José promueve como marco estratégico de su institución la siguiente misión y visión:

Misión: la Municipalidad de San José es el ente rector del cantón que planifica y dirige el desarrollo de la ciudad, presta servicios públicos; con calidad, oportunidad, efectividad y ética, para satisfacer las necesidades de su población y visitantes.

Visión: ser un gobierno local líder en la generación de desarrollo económico, social, cultural, urbano, tecnológico y ambiental, que articula de forma integrada y consensuada sus esfuerzos con diferentes actores sociales, de forma inclusiva, solidaria y con equidad; para una mejor convivencia y calidad de vida de sus habitantes (Municipalidad de San José, 2019).

4.1.1.6. Estructura organizacional

El organigrama de la Municipalidad de San José se compone por un órgano superior representado por la Alcaldía, del que se desprenden tres gerencias conformadas por: Gerencia, Gestión Municipal y Desarrollo Urbano, esta última compuesta por Dirección Simplificación Regulación y Control de Trámites, Dirección de Desarrollo Urbano y Dirección de Control Urbano. La segunda Gerencia de Provisión de Servicios se compone a su vez de 4 departamentos: Departamento de Servicios Sociales y Económicos, Departamento de Servicios Ambientales, Departamento de Servicios Culturales y el Departamento Mejoramiento del Hábitat Humano y Regeneración Urbana. La tercera Gerencia Administrativa Financiera está representada en tres direcciones: Dirección Administrativa, Dirección Financiera y Dirección tecnologías Información y Comunicaciones. Estas direcciones, a su vez, se conforman por departamentos, secciones y oficinas.

Tabla 8
Presupuesto de la Municipalidad de San José
 (Año 2019 con corte al 15 de septiembre)

Año	Ingreso recibido	Gastado	Superávit o déficit
2018	81865,36	70142,83	11722,54
2019	46734,79	31583,83	15150,96

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, Contraloría General de la República, 2019.

4.1.1.8. Página web

El link para ingresar a la página web de la Municipalidad de San José es <https://www.msj.go.cr>, en la cual se encuentra una pestaña destacada para datos abiertos para realizar consultas de demografía, educación, empleo, características sociales, construcción, presupuesto, zonificación de uso de suelo y mapa de valores de terrenos.

- **Demografía:** contiene datos como nacimientos vs. nacimientos de madres solteras, esperanza de vida, relación hombre-mujer, densidad de la población del cantón de San José 2018, defunciones, índice de envejecimiento demográfico, nacimientos, tasa bruta de natalidad, tasa de crecimiento anual índice de dependencia infantil y densidad de población por distrito periodo 1973.
- **Empleo:** en este ícono se puede encontrar datos de empleo en el cantón de San José, tasa de ocupación según sexo y cantón, distribución de población ocupada por grupo ocupacional, distribución de población ocupada según lugar de trabajo y grupo organizacional, tasa de desempleo según sexo y cantón, distribución de población ocupada por sector económico, distribución de población ocupada por categoría ocupacional, distribución de población ocupada por categoría ocupacional, distribución de población

ocupada según lugar de trabajo, condición de actividad de la población y distribución de población ocupada según lugar de procedencia.

- **Educación:** los datos se agrupan por alfabetismo, asistencia y escolaridad, preescolar, educación general básica, primaria y secundaria, publicando datos de escolaridad promedio, asistencia educación general básica, asistencia educación regular, asistencia educación superior, entre otros.
- **Características sociales:** se presentan indicadores como cantidad y tasas de muertes violentas, jefaturas en precarios, viviendas con acceso a tecnologías de información y comunicación, estado físico de la vivienda, tenencia de vivienda, población por tipo de seguro, índice de desarrollo social
- **Construcción:** indicadores como total de obras construidas en San José, total de metros cuadrados según distrito, total de inversión en obras construidas según distrito, porcentaje de obra construidas según tipo de obra
- **Presupuestos:** se transmiten los presupuestos operativos por año.
- **Zonificación uso de suelo y mapa de valores de terreno:** corresponden a mapas por distrito que resaltan el uso de suelo y los valores del terreno mediante matrices de información distritales de Plataforma de Valores de Terrenos por Zonas Homogéneas para el Cantón de San José.

4.1.2. Municipalidad de Palmares

4.1.2.1. Descripción del cantón

La Municipalidad de Palmares inauguró sus instalaciones en el año 1983 después de una serie de eventos previo a su construcción. En el año 1913, el cantón de Palmares quería ser unido

con los cantones de San Ramón y Naranjo para conformar una nueva provincia, lo cual fue propuesto por la Municipalidad de San Ramón, sin embargo, surgieron protestas por parte de la población de Palmares ante los diputados de la provincia de Alajuela para solicitar un plebiscito para decidir al respecto, asimismo, la Municipalidad de Palmares manifestó que la población del cantón estaba de acuerdo con la delimitación del cantón. Debido a lo anterior, se concretó que Palmares continuara siendo cantón y no provincia (Municipalidad de Palmares, 2019).

4.1.2.2. Ubicación geográfica

Según el Fichero Cantonal para las Elecciones Municipales 2016 del Tribunal Supremo de Elecciones, la extensión del cantón de Palmares es de 38,06 km². Palmares es el cantón número siete de la provincia de Alajuela y cuenta con siete distritos, los cuales se enuncian a continuación:

Tabla 9
Extensión distrital por km²

Distrito	Extensión en km ²
Palmares	1,09
Zaragoza	8,05
Buenos Aires	6,86
Santiago	8,05
Candelaria	4,07
Esquipulas	5,37
La Granja	4,57

Fuente: Elaboración propia a partir de información de la Municipalidad de Palmares, 2019.

4.1.2.3. Población del cantón

En el cantón de Palmares, según el censo del INEC del año 2011, hay un total de 34716 habitantes, de los cuales 17106 son hombres y 17610 son mujeres. A continuación, se muestra la distribución de habitantes por distrito:

Tabla 10
Cantidad de población por distrito

Distrito	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
Palmares	3599	1718	1881
Zaragoza	8219	4120	4099
Buenos Aires	7493	3616	3877
Santiago	2737	1341	1396
Candelaria	1961	1016	945
Esquipulas	6588	3211	3377
La Granja	4119	2084	2035
Total	34716	17106	17610

Fuente: elaboración propia a partir de información del censo 2011, INEC.

4.1.2.4. Participación ciudadana en elecciones municipales

En el año 2016, según el Tribunal Supremo de Elecciones en Palmares, se recibieron 12701 votos de un total de electorado de 28151, lo cual equivale a un 45,1% de participación ciudadana (Tribunal Supremo de Elecciones, 2016).

4.1.2.5. Marco estratégico de la Municipalidad de Palmares

Esta municipalidad definió la siguiente filosofía de su institución para que guíe su planificación y oriente la implementación de sus proyectos para el desarrollo del cantón.

Misión: Fomentar acciones de desarrollo local y promover mejoramiento en la calidad de vida de sus ciudadanos (as) con una excelente gestión municipal y la permanente participación activa y consciente de la ciudadanía.

Visión: Ser una organización innovadora, ágil y eficiente, con capacidad para enfrentar, impulsar el desarrollo local y satisfacer las demandas de la población palmareña. (Municipalidad de Palmares, 2019).

4.1.2.6. Estructura organizacional

A continuación, se presenta la estructura organizacional de la Municipalidad de Palmares actualizada a mayo del presente año (2019), con el objetivo de conocer y analizar su funcionamiento específico:

Figura 4: Organigrama de la Municipalidad de Palmares



Fuente: Municipalidad de Palmares, 2019.

Según la estructura organizacional, se pueden visualizar 4 niveles jerárquicos, en los cuales el primer nivel de jerarquía pertenece a la Alcaldía Municipal. En un mismo nivel jerárquico, se encuentra la Auditoría Municipal y el Concejo Municipal.

En segundo grado de jerarquía, se encuentra el Proceso de Recursos Humanos, Proceso de Planificación, Proceso de Contraloría de Servicios y Proceso de Asuntos Jurídicos. El Proceso de Secretaría del Concejo Municipal está subordinado del Concejo Municipal.

En el tercer grado de jerarquía, se localizan los departamentos de Gestión sobre Desarrollo Urbano, Hacienda Municipal, Administrativa, Desarrollo Humano, Ambiental, Seguridad Ciudadana y Tecnologías De Información. Por último, en el cuarto nivel jerárquico, se encuentra la Plataforma de Servicios, subordinada al Departamento de Gestión Administrativa.

4.1.2.7. Presupuesto

A continuación, se presentan los datos sobre el presupuesto del año 2018 y un corte al 15 de septiembre sobre el presupuesto 2019:

Tabla 11
Presupuesto de la Municipalidad de Palmares
(Año 2019 con corte al 15 de septiembre)

Año	Ingreso recibido	Gastado	Superávit o déficit
2018	3642,68	2609,50	1033,18
2019	1440,15	846,31	593,83

Fuente: elaboración propia a partir del SIPP, Contraloría General de la República, 2019.

4.1.2.8. *Página web*

El link para acceder a la página web de la Municipalidad de Palmares es <http://www.munipalmares.go.cr/>, en la cual del lado derecho en la página se encuentra el ícono relacionado a datos abiertos, donde se organizan por pestañas de urbanismo, finanzas, patentes, ambiente, bienes inmuebles, proveeduría, recursos humanos, turismo, biblioteca y gestión social.

- **Urbanismo:** se encuentran los ingresos por permisos de construcción anuales en colones, permisos de construcción por semestre y un gráfico de permisos por distrito.
- **Finanzas:** se localizan los presupuestos ordinarios de ingresos y egresos por año, los ingresos de las Fiestas de Palmares, modificaciones presupuestarias, informes de ejecución presupuestaria, presupuestos extraordinarios de ingresos y egresos, morosidad.
- **Patentes:** se publican las patentes municipales otorgadas por semestre, los horarios de las patentes de licor según su categoría y patentes por distrito.
- **Ambiente:** están las campañas de reciclaje por año, un gráfico de material de reciclaje recolectado en 2018, campañas de recolección de residuos no tradicionales y los desechos sólidos recolectados por año.
- **Bienes inmuebles:** exoneraciones por semestre, declaraciones de fincas por semestre, declaración de fincas por distrito, activos inmuebles municipales, resumen anual de los trámites realizados por bienes inmuebles y declaraciones recibidas por año.
- **Proveduría:** se divulgan las órdenes de compra por trimestre y cabe resaltar que de todos los apartados éste es el más completo.
- **Obras:** trabajos realizados por año, por tipo de trabajo realizado, trabajos proyectados y proyectos realizados.
- **Recursos humanos:** se publica por año la planilla de funcionarios, escala salarial, pago de dietas de los regidores, viáticos funcionarios.

- **Biblioteca:** divulga los usuarios atendidos, actividades de la biblioteca pública, compra de libros de la biblioteca pública, totalidad de libros prestados, préstamo de computadoras.
- **Gestión social:** se encuentran las tablas de asistencia al CECUDI por año.

4.1.3. Municipalidad de Montes de Oca

4.1.3.1. Descripción del cantón

La Municipalidad de Montes de Oca tuvo su fundación un 2 de agosto del año 1915 pero fue hasta el año 1916 que se realizaron las primeras elecciones para la conformación de la Corporación Municipal (Municipalidad de Montes de Oca, 2019).

El cantón fue nombrado Montes de Oca en honor a Faustino Montes de Oca, quien fue un ciudadano interesado en el progreso y las necesidades de la comunidad (Instituto de Fomento y Asesoría Municipal, 2019).

4.1.3.2. Ubicación geográfica

Montes de Oca es el cantón número quince de la provincia de San José, con una extensión de 15,16 km² y cuenta con cuatro distritos, los cuales se enuncian a continuación:

- San Pedro
- Sabanilla
- Mercedes
- San Rafael

(Municipalidad de Montes de Oca, 2019)

4.1.3.3. Población del cantón

En Montes de Oca se cuenta, según el censo del INEC del año 2011, con un total de 49132 habitantes, de las cuales 22910 son hombres y 26222 son mujeres. A continuación, se muestra la distribución de habitantes por distrito:

Tabla 12

Cantidad de población por distrito

Distrito	Total		
	Total	Hombres	Mujeres
San Pedro	23977	11092	12885
Sabanilla	10775	5032	5743
Mercedes	4688	2138	2550
San Rafael	9692	4648	5044
Total	49132	22910	26222

Fuente: elaboración propia a partir de información del censo 2011, INEC.

4.1.3.4. Participación ciudadana en elecciones municipales

En el año 2016, según el Tribunal Supremo de Elecciones en Montes de Oca, se recibieron 13076 votos de un total de electorado de 41908, lo cual equivale a un 31,2% de participación ciudadana (Tribunal Supremo de Elecciones, 2016).

4.1.3.5. Misión y visión

La Municipalidad de Montes de Oca (2019) estableció la siguiente filosofía para la institución:

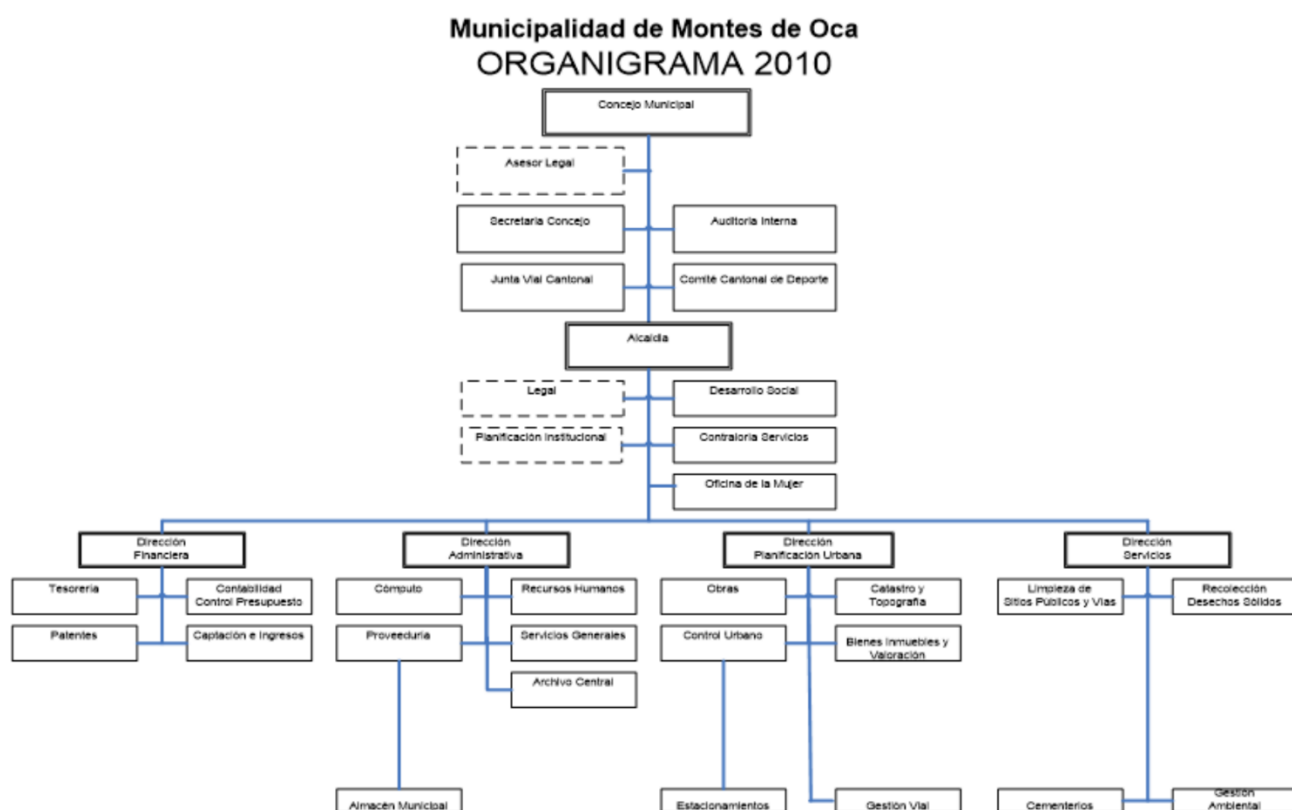
Misión: Somos un Gobierno Local conformado por un equipo de personas impulsoras del desarrollo integral y sostenible del cantón, mediante la administración y prestación de servicios óptimos.

Visión: Ser un Gobierno Local ágil, digital y abierto, con una gestión integral del territorio, equitativa y sostenible, que promueva el desarrollo humano del cantón (Municipalidad de Montes de Oca, 2019).

4.1.3.6. Estructura organizacional

La Municipalidad de Montes de Oca presenta la siguiente estructura organizacional:

Figura 5: Organigrama de la Municipalidad de Montes de Oca



Fuente: Municipalidad de Montes de Oca, 2019.

La Municipalidad de Montes de Oca presenta una estructura organizacional de 5 niveles jerárquicos, de los cuales el Concejo Municipal es quien encabeza la jerarquía, seguido en un segundo nivel de la Alcaldía. Subordinados al Concejo Municipal se encuentran la Auditoría Interna, la Junta Vial Cantonal, el Comité Cantonal de Deporte, la Secretaría de Concejo y la Asesoría Legal.

Subordinados a la Alcaldía, están el Departamento de Desarrollo Social, la Contraloría de Servicios, la Oficina de la Mujer y como Departamentos de Asesoría se encuentran Legal y Planificación Institucional.

Adicional a los mencionados, se encuentran Dirección Financiera, la Dirección Administrativa, Dirección de Planificación Urbana y la Dirección de Servicios, todas subordinadas de la Alcaldía. Cada dirección se ubica sobre otros dos niveles jerárquicos, como se aprecia en la imagen del organigrama.

4.1.3.7. Presupuesto

A continuación, se presentan los datos sobre el presupuesto del año 2018 y un corte al 15 de septiembre sobre el presupuesto 2019:

Tabla 13

*Presupuesto de la Municipalidad de Montes de Oca
(Año 2019 con corte al 15 de septiembre)*

Año	Ingreso recibido	Gastado	Superávit o déficit
2018	9422,51	6343,91	3078,60
2019	5466,41	3038,17	2428,24

Fuente: Elaboración propia a partir del SIPP, Contraloría General de la República, 2019.

4.1.3.8. *Link de la página web*

Finalmente, a la página web de la Municipalidad de Montes de Oca se accede mediante el link <https://www.montesdeoca.go.cr/>, donde para encontrar el portal de datos abiertos, se debe descender hasta la sección de transparencia municipal, que mediante la creación de la plataforma tecnológica, facilita el acceso a la información pública por medio de datos e información relacionada con el cantón y el quehacer municipal.

Los datos se organizan en gestión de ambiente integral, hacienda pública, desarrollo social y desarrollo económico, infraestructura, patentes, percepción de los servicios, mapas y presupuesto ciudadano.

- **Gestión de ambiente integral:** se integra por recolecciones de residuos ordinarios, residuos valorizables y limpieza de vías.
- **Hacienda pública:** se informan los presupuestos ordinarios y extraordinario por año y por programa, el origen y aplicación de recursos de los presupuestos, así como los ingresos extraordinarios.
- **Desarrollo social y desarrollo económico:** datos de distribución y densidad de la población, sector educativo, sector vivienda, sector salud, inversión social, activismo comunal y participación ciudadana.
- **Infraestructura:** datos de inversión de obra pública, edificaciones y parques, histórico de inversión en obra pública, infraestructura vial, inversión red vial cantonal y estado de infraestructura vial.
- **Patentes:** recuento de patentes según actividad comercial, licencias de licores por categoría y comparaciones de promedio de transacciones por año.

- **Percepción de los servicios:** resultados de la percepción de la ciudadanía cantonal sobre los trámites y servicios municipales por medio de tablas comparativas entre dos años.
- **Mapas:** se resaltan mapas por toponimia, parques, zonas homogéneas y proyectos de avalúos realizados.
- **Presupuesto ciudadano:** mediante gráficos sencillos y de fácil comprensión se comparte la distribución del presupuesto municipal, según los ejes estratégicos.

En conclusión, el universo investigativo se sustenta en las tres municipalidades descritas previamente como casos de éxito en su estrategia de apertura de datos, porque a pesar de que la organización en las publicaciones no es semejante, los datos que se publican respaldan las necesidades de información de la ciudadanía para adquirir datos, realizar consultas sobre la última fecha de publicación, exportar a CSV, XLS, JSQN, XML y obtener GUID. También permite compartir por Facebook, Twitter, LinkedIn o correo electrónico, generando transparencia y contribuyendo a un gobierno municipal abierto.

CAPÍTULO V: INTERPRETACIÓN Y DISCUSIÓN DE LOS RESULTADOS

5.1 Apertura de datos en municipalidades costarricenses: casos de éxito

Los esfuerzos para introducir la apertura de datos dentro de la agenda país han sido enfocados en la administración central, sin embargo, algunos gobiernos locales se han dado a la tarea de trabajar y promover la iniciativa.

En este caso, fue necesario identificar municipalidades que calificaran como casos de éxito en apertura de datos a nivel de Costa Rica, pues serían el insumo principal de la herramienta que se presenta más adelante.

Después de realizar el diagnóstico en el que se incluyeron las 81 municipalidades del país se determinaron 3 que presentan avances considerables y han liberado datos exitosamente. Mediante indagación documental, entrevistas a encargados(as) y análisis de los portales web se lograron determinar una serie de factores de éxito organizacionales que deben existir previo a iniciar con la apertura de datos; y que, al ser replicados en otros gobiernos locales, brindan apoyo y seguridad al proceso augurando buenos resultados.

San José, Montes de Oca y Palmares fueron estudiadas y, a continuación, se describen los aspectos más relevantes que favorecieron la apertura de datos en estas instituciones. Se describe el comienzo de la iniciativa de la apertura de datos, la estructura interna del departamento encargado de los datos abiertos, normativa y aspectos regulatorios que rigen el proceso, los mecanismos de interacción con las personas usuarias y factores críticos de éxito rescatados de cada municipalidad.

5.1.1 Experiencia de la Municipalidad de San José

5.1.1.1 Motivación inicial

La iniciativa nace a partir de la motivación de un solo funcionario, en concordancia con lo indicado por la Dirección de Tecnologías de Información y Comunicación. En el periodo 2012-

2013, la municipalidad dio sus primeros pasos en cuanto a Datos Abiertos, pero fue hasta el año 2017 mediante la empresa JUNAR que se materializa el portal de Datos Abiertos Municipal de manera oficial.

En este momento, el señor Vladimir Klotchkov, Director de Planificación, fue una de las personas más interesadas en este tema. Paralelamente, el señor Carlos Garita Cabezas, actual Director de Tecnología de Información y Comunicaciones, dio su apoyo logístico para la iniciativa: él atendió a las empresas que ofrecían los servicios y dirigió el proyecto, designó recursos de la dirección para este fin y convertirlo en lo que es hoy el portal de datos abiertos.

A lo largo de las tres administraciones presidenciales anteriores, la Municipalidad de San José ha experimentado diversas iniciativas para la promoción de datos abiertos. Han participado en diversas reuniones y talleres organizadas por Presidencia en donde les proveen información, visualizan qué están haciendo otras municipalidades, comparten experiencias, comparan iniciativas, plantean objetivos y metas, entre otros, sin embargo, Rojas (comunicación personal, julio, 2019) (ver anexo 2) indica que este esfuerzo no ha sido constante, por lo que se pierde la orientación propuesta por el gobierno central, ante lo cual, la funcionaria que administra los datos abiertos, optó por autocapacitarse y rastrear toda la información posible para sustentar el portal de la municipalidad. Es aquí donde la funcionaria indica que la voluntad y disposición de las autoridades municipales es esencial.

5.1.1.2 Estructura interna:

El área encargada de los datos abiertos municipales, está adscrita al Departamento de Desarrollo de Sistemas, este departamento tiene áreas de trabajo, el área WEB, con dos recursos, uno destinado a ver la intranet municipal, y la habilitación de servicios departamentales, y Estrella Rojas (comunicación personal, julio 2019), responsable de los datos abiertos municipales, contrataciones, proyectos, la Intranet y la productividad de la Intranet.

Adicionalmente, a nivel estratégico cuentan con la comisión municipal de datos abiertos representada por la Dirección de Desarrollo Urbano, Dirección de Planificación Estratégica Institucional, Dirección Financiera, específicamente del Departamento de Presupuesto, Dirección de Tecnologías de Información y del Despacho del Alcalde.

5.1.1.3 Normativa y aspectos regulatorios

Con respecto a la normativa utilizada, la municipalidad se ha apoyado en los decretos actualmente vigentes: Decreto de Acceso a la Información y Decreto Apertura de Datos Abiertos. Contar con lineamientos a nivel nacional propició que la apertura de datos generara mayor conversación a niveles gerenciales, promoviendo más conciencia en las dependencias y permitiendo que la colaboración fuera más fluida.

5.1.1.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias

La Municipalidad de San José considera la transparencia con la ciudadanía como un punto clave para la gestión de los gobiernos locales, no solamente por qué los ojos están colocados sobre el quehacer municipal, sino también porque el ciudadano tiene derecho y deber de estar enterado e informado en qué se está invirtiendo sus recursos. Rojas (comunicación personal, julio 2019) afirma que los datos abiertos permiten, rendir cuentas con datos oficiales y sistematizados del desarrollo de sus proyectos y su gestión, por otro lado, también es una puerta que se abre al ciudadano para que sus opiniones y sus conocimientos sean tomados en cuenta en el desarrollo de la gestión municipal.

Con respecto a la publicación del primer presupuesto en el portal de datos abiertos, se generó una discusión a nivel de la Dirección de Planificación, la Dirección Financiera, y a nivel de la Dirección de Tecnologías de Información con representación del despacho de la alcaldía porque, la estructura que tenía el presupuesto, no era una ni amigable, ni comprensible por el ciudadano,

por lo que buscaron la forma de cómo presentar esos datos al ciudadano, y así el ciudadano en efecto los entendiera con un impacto positivo con las cifras que estaban presentando.

No solo se evidencia la importancia de que los datos sean liberados pensando en la población sino la necesidad de que estos tomen un rol activo en el proceso. Así también se debe destacar la utilidad que tiene contar con un grupo de consulta interno mediante el cual se puedan validar los datos e identificar y solucionar inconvenientes como el descrito.

5.1.1.5 Principales logros en el proceso de apertura

Rojas (comunicación personal, julio 2019) enfatiza el triunfo en una lucha contra la resistencia de algunas dependencias para suministrar la información, pues las personas funcionarias alegan estar muy ocupadas, con sobrecarga de trabajo y poco tiempo y consideran la generación de datos como algo secundario, sin embargo, producto de las discusiones generadas cuando se publican los resultados de las evaluaciones del INCAE, la Defensoría de los Habitantes, los informes de la Contraloría de Servicios y la Defensoría con el CICAP, al ser instituciones de peso, sirven para llamar la atención de las personas encargadas y crear conciencia, pues es muy importante que las dependencias estén claras en cuanto a la relevancia y la necesidad de que provean esa información, en ciertos formatos, en ciertos momentos y que esa información sea efectivamente publicada.

Dentro del Plan de Desarrollo Municipal 2017-2020 se contempla el tema de datos abiertos. Específicamente en el eje de gestión municipal inteligente y con liderazgo, se encuentra un programa denominado gobierno digital, es coadyuvar a la transparencia de la función pública, elevar la calidad de los servicios gubernamentales, agilizar los trámites que realizan los ciudadanos aprovechando al máximo al uso de las tecnologías de información y comunicaciones en el

funcionamiento de las dependencias y entidades de la Municipalidad de San José, justificando el proyecto ante las mismas dependencias.

5.1.1.6 Factores de éxito municipales

Los factores de éxito identificados en la Municipalidad de San José, extraídos tanto de las buenas prácticas como del análisis de los obstáculos y dificultades que han tenido que enfrentar, son:

- **Apoyo de altos mandos:** Rojas (comunicación personal, julio 2019) menciona que, de sus superiores jerárquicos, siempre hay anuencia e interés en la participación de talleres y reuniones a los que han sido convocados por Presidencia. Por lo tanto, se aprecia la voluntad política que hay para desarrollar iniciativas y espacios de participación con otras semejantes en el tema.
- **Auto capacitación y rastreo de fuentes de información:** capacitación sistematizada y constante en el tema, por ejemplo, mucho del conocimiento se ha obtenido mediante autocapacitación, búsqueda de actualizaciones y seguimiento de iniciativas para desarrollar el portal, independientemente del esfuerzo, también es menester tener alguna capacitación formal que soporte el trabajo realizado.
- **Destinación de recursos:** esta municipalidad destina personal y recursos económicos para el desarrollo del portal de datos abiertos, sin embargo, Rojas (comunicación personal, julio 2019) externa la necesidad de recurso humano adicional para el apoyo en la elaboración de una política de datos abiertos municipales y el seguimiento de las iniciativas que surjan en el proceso, señala que es vital la existencia de un equipo.
- **Evaluación del proceso:** la municipalidad utiliza el Índice de Transparencia como un mecanismo de control y evaluación, destaca que las calificaciones obtenidas año a año le facilitan la identificación de áreas problemáticas en las que deben trabajar, adicional a eso

procuran mejorar con la publicación de estructuras amigable y entendibles por el ciudadano.

- **Mecanismos de consulta:** facilitan mecanismos de consulta a las personas usuarias de los datos, incluyendo ciudadanía, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora.
- **Participación interna:** un aspecto que reitera Rojas (comunicación personal, julio 2019) en la apertura de datos es la participación y capacitación de las dependencias como productoras y gestoras de los datos e información, así como que estos estén convencidos de la importancia de la estrategia. De esta manera, la carga no queda en la dirección de TI, el proyecto como es responsabilidad del área, pero el portal como servicio, debe ser una responsabilidad de las dependencias, con una coordinación que guíe y direcciona el trabajo.
- **Compromiso:** la Municipalidad de San José es firmante de la carta de entendimiento, por lo tanto, tiene que cumplir con los cuatro compromisos que ahí se estipulan. Además, es la municipalidad más grande del país, a la que todos quieren ver como una municipalidad modelo, con iniciativas que guíen a otros gobiernos locales.

5.1.2 Experiencia de la Municipalidad de Montes de Oca

5.1.2.1 Motivación inicial

Madrigal (comunicación personal, octubre 2019) (ver anexo 4) indica que la principal motivación para iniciar el proceso de apertura de datos en esta municipalidad vino con la llegada del alcalde Marcel Soler en el año 2016, persona que se ha caracterizado por ser un joven visionario y con ideas nuevas que integran el uso de la tecnología para mejorar los servicios municipales, una de ellas la integración activa de Gobierno Abierto en la agenda municipal.

La disposición y voluntad política jugaron un rol fundamental en el desarrollo de la iniciativa, aunado también al trabajo de promoción realizado por el gobierno central en cuanto a gobierno abierto, índice de transparencia, rendición de cuentas y la participación ciudadana.

En octubre de ese mismo año, producto de un convenio con la OEA y la fundación Costa Rica Integra, se dio inicio a la fase de planificación para la apertura de datos y se firmó el compromiso de la municipalidad con el Ministerio de Presidencia para ingresar en la iniciativa de gobierno abierto. Ya para este momento habían trabajado el presupuesto para contratar un proveedor externo especializado en la creación de portales, Grupo INCO, propietarios de la plataforma Junar.

Una vez más se evidencia la importancia de que el proyecto cuente con la validación y el apoyo de los dirigentes municipales, que en este caso no solo acuerparon la iniciativa, sino que fue el principal detonante.

5.1.2.2 Estructura interna

Las tareas de apertura de datos no están asignadas a un departamento específico, sino que se designó un equipo interdisciplinario conformado por un representante de TI, la persona encargada de planificación y el comunicador, para atender todas las labores atinentes.

Como primer paso, el equipo de trabajo identificó el tipo de información a publicar, de esta manera, se construyó un mapeo de las dependencias municipales que debían brindar la información y el formato de esta. Como parte del ciclo la información es revisada y validada por el equipo, para finalmente subir la información, todo con la asesoría del Grupo INCO, quienes indicaron los lineamientos del diseño y la forma de los datos.

Destaca entonces la utilidad de que el equipo esté compuesto por representantes de distintas áreas, pues de este modo se cuenta con criterios profesionales concernientes a los diferentes aspectos de la apertura de datos.

5.1.2.3 Normativa y aspectos regulatorios

Al igual que la Municipalidad de San José, la de Montes de Oca ha respetado los lineamientos legales en cada etapa del proceso, en cuanto a estándares internacionales y calidad de los datos. Madrigal (comunicación personal, octubre 2019) indicó que Grupo INCO fue el ente asesor para la apertura de datos. Esta empresa cuenta con vasta experiencia, tanto con instituciones del gobierno central como con otras municipalidades, fue la que dio los lineamientos a seguir en cuanto a la forma de los datos a publicar, con el objetivo de que sea información útil, que se pueda reutilizar y ser manejada según la conveniencia del usuario(a) final.

Independiente de contar con asesoría externa u obtener la información mediante recurso humano propio, es evidente que conocer y aplicar la normativa y estándares internacionales correspondientes, se convierte en un eslabón clave del proceso de apertura de datos.

5.1.2.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias

En el año 2016 cuando se firmó el compromiso, se llevaron a cabo dos talleres de Gobierno Abierto. Estos talleres tuvieron como objetivo identificar las necesidades reales de la población. Además de esto, se realizó una encuesta digital, con el objetivo de sondear el conocimiento de la ciudadanía en cuanto a Gobierno Abierto, lo que incluye Datos Abiertos.

En el 2017 inició la construcción del proceso operativo de apertura de datos y paralelamente se estaba trabajando el Plan Estratégico de la Municipalidad, lo cual fue utilizado como trampolín para consultarle a la ciudadanía la información que estaba interesada en recibir y los mecanismos

ideales a utilizar para hacer llegar esta información por parte de la Municipalidad. Este proceso dio como resultado que la se tuviera claridad sobre cuales datos colocar en el portal, favoreciendo el entendimiento de la población mediante el uso de estrategias de comunicación, como pictogramas, gráficos, mapas, entre otros, permitiendo un acercamiento a la visión del usuario(a).

Además, la municipalidad cuenta con un portal llamado “Montes de Oca Decide” dedicado al incentivo de la participación ciudadana, el cual cuenta con más de mil personas inscritas. Estas iniciativas de acercamiento a la ciudadanía corresponden a proyectos muy ambiciosos y novedosos que, además de colocar a esta Municipalidad a la vanguardia en cuanto a Gobierno Abierto, evidencian la importancia de incluir al ciudadano en los procesos de planificación e implementación de la apertura de datos.

5.1.2.5 Principales logros en el proceso

La Municipalidad de Montes de Oca obtuvo el primer puesto en el Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense del periodo 2019 para las municipalidades, lo cual indica claramente que los esfuerzos realizados han dado frutos y que Montes de Oca es un referente en cuanto a Gobierno Abierto. Basado en los puntos que evalúa este índice, se entiende que la Municipalidad ha logrado un avance considerable en temas como potenciamiento de la participación ciudadana, acceso a la información, rendición de cuentas y por supuesto, datos abiertos.

5.1.2.6 Factores de éxito municipales

- Voluntad política: el alcalde de Montes de Oca, Marcel Soler, tiene interés particular en el uso de la tecnología. Su involucramiento directo en los proyectos municipales dirigidos a Gobierno Abierto ha propiciado un escenario ideal para que la municipalidad se desarrolle

en este ámbito, pues son dotados de recursos y se les concede prioridad en la agenda municipal.

- Recursos institucionales: la municipalidad ha destinado recursos específicamente para el tema de Gobierno Abierto. El recurso humano involucrado en el proceso, conformado por un equipo interdisciplinario, cuyo perfil responde a personas jóvenes, proactivas, creativas, con conocimientos tecnológicos, han favorecido al éxito en la implementación de datos abiertos. Aunado a esto, se han destinado recursos financieros, en un inicio para la creación de la plataforma, y posteriormente para el mantenimiento y actualización de esta.
- Capacitación: la Municipalidad de Montes de Oca se ha dado a la tarea de buscar un acercamiento a instituciones que ofrecen capacitaciones en Gobierno Abierto, han trabajado con instituciones privadas, como Costa Rica Integra, con organismos internacionales, como la OEA, así como con Presidencia y algunas instituciones del gobierno central. Estas interacciones han permitido que la Municipalidad cuenta con un espectro amplio en cuanto al conocimiento de temas relacionados con Gobierno Abierto y datos abiertos específicamente.
- Participación Ciudadana: la Municipalidad de Montes de Oca se ha preocupado de abrir los datos que realmente interesen a la población. Para esto han propiciado espacios de acercamiento con la ciudadanía, mediante sus plataformas, encuestas y talleres. Esto, además de estrechar la relación entre ciudadanía y gobierno local, fortalece la gobernanza.
- Compromiso: codearse con las distintas organizaciones atinentes a la apertura de datos en Costa Rica y adquirir un compromiso formal con presidencia han asegurado que la Municipalidad trabaje buscando la excelencia.

5.1.3 Experiencia de la Municipalidad de Palmares

5.1.3.1 Motivación inicial

En la Municipalidad de Palmares, la Auditoría insistía en invertir en herramientas tipo PDF para encriptar la información y así cuando se subiera al sitio web, estuviera totalmente protegida, sin embargo, encontraron que al contrario y según mandatos, las publicaciones debían ser libres, por lo que a partir del año 2012 como un proyecto de gobierno digital, cambiaron paradigma a los datos abiertos apoyados en la herramienta Junar, subiendo los datos y guiándose por proyectos de otros países, como Chile, Colombia, España, Uruguay y México.

Iniciaron publicando compras y planillas, lo cual desencadenó duda y resistencia en las personas encargadas de facilitar la información, pero gradualmente se despertó el interés por el tema y con el respaldo del alcalde surgió el portal de datos abiertos. Actualmente, se han enfrentado inconvenientes y no se ha podido mantener el portal según lo esperado debido a la ausencia de una política de datos abiertos que respalde las iniciativas de este tipo de datos, según indica Campos (comunicación personal, octubre 2019) (ver anexo 3).

5.1.3.2 Estructura interna

En esta Municipalidad se designó al Departamento de Informática como el encargado de atender todas las funciones relacionadas con la apertura de datos. El área está compuesta por dos colaboradores que se encargan de red datos, bases de datos, sistemas de información, las páginas de la Municipalidad y las plataformas de datos abiertos.

Consideran que es el departamento más afín a estas funciones, pues este proceso conlleva a convertir los datos a ciertos formatos, limpiar y preparar la información para subirla, y para ello debe ser una persona con el conocimiento técnico requerido.

Un factor de suma importancia es la utilización de recursos propios únicamente, no utiliza *outsourcing*. Lo que ayuda a comprender que para implementar datos abiertos no es estrictamente necesaria la contratación de agentes externos si se cuenta con el personal capacitado.

5.1.3.3 Normativa y aspectos regulatorios

Si bien es cierto se ha logrado la concientización de las personas funcionarias y jerarcas municipales mediante el uso de aspectos normativos y herramientas dadas por gobierno central, Campos (comunicación personal, octubre 2019) considera que debe realizarse un esfuerzo más para normalizar el proceso mediante el establecimiento de una política que pronuncie los lineamientos atinentes a la apertura de datos y respalde las decisiones de la administración a nivel institucional, esto como un mecanismo de defensa ante eventualidades y ausencia de voluntad política.

5.1.3.4 Mecanismos de interacción con las personas usuarias

Lograr la interacción activa con la ciudadanía ha sido una lucha constante que enfrenta la Municipalidad. Han intentado, por medio de la página, hacer encuestas, invitaciones a participar del proceso, se ha promocionado el derecho del ciudadano para solicitar información o solicitar la publicación de datos específicos, sin embargo, no se ha logrado una respuesta satisfactoria.

Campos (comunicación personal, octubre 2019) indica que la apertura de datos potencia la transparencia e inspira confianza en el ciudadano aunque este no esté al tanto de la publicación o revise los datos; el solo hecho de encontrar los datos publicados elimina la sospecha de que la Municipalidad esté realizando algún acto ilícito o en detrimento de la población. Sin embargo, apunta que los datos deben ser consumidos para que cumplan su función, por lo que los esfuerzos para lograr que la ciudadanía participe continúan.

5.1.3.5 Principales logros en el proceso

Campos (comunicación personal, octubre 2019) expresó que uno de los mayores logros que ha tenido el proceso fue la concientización de las personas funcionarias municipales sobre la importancia de publicar datos y sobre el tipo de información que debe publicarse.

En la Municipalidad de Palmares se realizó un taller, facilitado por la Defensoría de los Habitantes, donde se invitó a participar a todos los jefes de departamento, generando más confianza en el proceso y eliminando temor y duda ante la responsabilidad de publicar información pública. A destacar, la decisión de capacitar e informar a los jefes de cada departamento, pues estos tenían la autoridad suficiente para hacer saber la información a sus colaboradores y, además, velar por el cumplimiento.

Adicionalmente, en busca de impulsar la participación ciudadana, se está generando una página, que aún está en desarrollo, llamada transparencia.municipalmares donde datos abiertos es un eje primordial de transparencia, en esta se publicarán los planes y demás información importante, se habilitarán espacios para opinión y comunicación efectiva y se facilitará la participación.

5.1.3.6 Factores de éxito municipales

- **Voluntad política:** con respecto a la necesidad de contar con el respaldo de los jefes y mandatarios municipales Campos (comunicación personal, octubre 2019) indica que “Es lo más importante, si no hay un compromiso político, no se puede abrir datos, y si no hay continuidad de la voluntad administrativa, la estrategia se viene abajo, de ahí la necesidad de establecer la normativa que lo respalde”.
- **Experiencias internacionales:** Palmares fue una de las primeras instituciones a nivel nacional en abrir datos por lo que tuvo que enfrentarse a un campo poco explorado, sin embargo, optó por la réplica de buenas prácticas e investigación de casos de éxito a nivel

internacional, esto les permitió no solo entender el proceso de apertura de datos, sino prepararse para eventualidades que pudieran presentarse en el propio proceso.

- Trabajo colaborativo: se evidencia un alto nivel de coordinación y colaboración tanto a nivel interinstitucional (con los datos que otras instituciones facilitan) como a nivel interno entre los departamentos para garantizar la continuidad de los datos. Además, para facilitar el proceso entra en juego la sensibilización del personal como un equipo de trabajo multidisciplinario encargado de rendir cuentas a la ciudadanía.
- Capacitación: esta Municipalidad participa en capacitaciones, talleres y en la Red de Transparencia en donde se facilita asesoría, colaboración y acompañamiento en diversos espacios de interacción para actualización en el tema de apertura de datos.

5.1.4 Relación entre datos abiertos municipales e Índice de Transparencia

Considerado de suma importancia a nivel municipal en cuanto a la rendición de cuentas es el Índice de Transparencia del Sector Público. En el documento metodológico del Índice de Transparencia se indica:

El Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense es un instrumento de evaluación de la Defensoría de los Habitantes de la República, elaborado por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública de la Universidad de Costa Rica y el Gobierno Digital, desarrollado científicamente y basado en mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses (Zamora, 2015. p.1).

Así las cosas, siendo el tema de Gobierno Abierto un tema novedoso a nivel municipal, el cual suele confundirse con Gobierno Digital y con la información ofrecida en los sitios web de las instituciones, resulta importante aclarar los puntos considerados en el Índice de transparencia con respecto a datos abiertos.

“Para la evaluación de datos abiertos de gobierno se identificaron cuatro conjuntos de datos comunes para todas las instituciones públicas, estos datasets someten a evaluación para conocer qué tan abiertos son los formatos en los que los datos están disponibles de acuerdo con los estándares de la comunidad internacional.” (Zamora, 2015. p.8)

Las cuatro variables que se evalúan en el índice de transparencia, relacionadas con datos abiertos, así como las subvariables, el peso porcentual asignado a cada una y sus indicadores, se resumen en el siguiente cuadro.

Tabla 14

Variables de datos abiertos evaluadas en el Índice de Transparencia

Variable	Descripción	Peso	Subvariable
Presupuesto público	Evalúa la disponibilidad del presupuesto institucional en formato de datos abiertos, de acuerdo con la apertura técnica y legal de estos.	20%	Apertura técnica: evalúa la disponibilidad técnica del dato, si está en formato digital, si está disponible en línea, si tiene un formato legible por computadoras, si está disponible en masa y si está actualizado. Legible por computadora: los datos tienen un formato que puede ser fácilmente estructurado por una computadora (los datos pueden ser digitales, pero no legibles a máquina, por ejemplo, PDF y HTML) Sí/No
Ejecución del presupuesto	Evalúa la disponibilidad de información de la ejecución del presupuesto en formato de datos abiertos, de acuerdo con	44%	Disponibles en masa: los datos pueden ser descargados en su conjunto. No

	la apertura técnica y legal de estos.		estarían disponibles en masa si se ofrecen sólo partes del conjunto de datos. Sí/No
Contratación administrativa	Evalúa la disponibilidad de información de la compra pública en formato de datos abiertos, de acuerdo con la apertura técnica y legal de estos.	24%	Datos actualizados: los datos están actualizados y disponibles de manera oportuna en su espacio temporal. Sí/No Apertura legal: evalúa la disponibilidad legal del dato, si está disponible al público general, si está libre de costos, y si tiene una licencia expresa que permita su libre uso, reúso y redistribución.
Estadísticas o registros del sector	Evalúa la disponibilidad de estadísticas o registros del sector o del quehacer institucional en formato de datos abiertos, de acuerdo con la apertura técnica y legal de estos.	12%	Licencia abierta: los datos tienen que indicar los términos de uso o licencia que permiten que cualquiera pueda utilizarlos libremente, pueda reutilizarlos o redistribuirlos. La licencia debe estar disponible. Sí/No

(Elaboración propia basada en el Documento Metodológico del Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense, 2015).

En esta instancia resulta importante mencionar que las municipalidades partícipes del presente estudio representadas las entrevistadas expresaron que utilizan el Índice de Transparencia como un mecanismo de control que les indica si están realizando un buen trabajo, lo que consideran, incluye el desempeño adecuado en el proceso de apertura de datos. Tal es el caso de la Municipalidad de Montes de Oca que tuvo la mayor fluctuación positiva en el índice, en el 2018 obtuvo una calificación de 32,05 y en el 2019 un 87,7 ubicándose en el top 10 de las instituciones más transparentes y como primera entre las instituciones de su naturaleza jurídica.

Sin embargo, debe aclararse que el Índice de Transparencia, a pesar de ser un instrumento con alta credibilidad e importancia, no puede ser el único mecanismo de control, pues este evalúa información muy específica, donde tres de las cuatro variables se relacionan con presupuesto. La Municipalidad de San José, por ejemplo, libera datos sobre la condición de la población con respecto a educación, demografía, características sociales y tiene disponibles mapas de uso de suelo y de valores de terrenos, entre otros, información de gran importancia y utilidad para la población, pero que tiene el menor peso dentro de la calificación que da el índice.

5.2 Análisis crítico de los factores de éxito en concordancia con estándares internacionales.

5.2.1 Factores de éxito

Una vez que se identificaron los factores de éxito en cada municipalidad, se realizó un proceso de comparación y análisis para definir los factores considerados como constantes mediante los tres casos, estos factores no solo corresponden con capacidades que las municipalidades poseían desde antes de iniciar el proceso, sino aquellas necesidades o faltantes que, de no ocurrir, hubieran facilitado y agilizado el proceso. Esto quiere decir que, si se encontró que la falta de recursos dificulta el desarrollo adecuado del proceso de apertura de datos en una municipalidad, este se convierte en un factor de éxito al ser necesario para que el proceso se pueda llevar a cabo.

Entendido lo anterior, se explican a continuación los 9 factores contenidos en la matriz:

1. ***Voluntad política:*** en la figura de Estado, las autoridades y altos mandos desempeñan un papel de suma importancia en el designio de lo que se puede o se “quiere” hacer, son estas personas las que deben aprobar recursos, dar vistos buenos e impulsar dentro de la institución el movimiento de un proyecto.

La voluntad política puede ser entendida como la suma de los intereses que los altos mandos tienen para la institución y los llevan a “tomar medidas para generar el cambio que

se está buscando” (Díaz, 2010, p. 77). Si no existe voluntad política se genera una alta incidencia negativa en la efectividad de la iniciativa que se esté implementando. A nivel nacional se puede evidenciar lo anterior en los cambios de gobierno, donde proyectos quedan rezagados o son reemplazados en prioridad al cambiar los intereses y opiniones de quien emite las directrices.

En el caso de las municipalidades, igual que en el resto del sector público, cualquier acción debe estar respaldada por la respectiva autoridad o figura de poder, si el Alcalde y el Concejo Municipal no muestran anuencia para apoyar la implementación de apertura de datos, el proyecto se verá gravemente afectado en lo respectivo a asignación de recursos, continuidad, calidad, etc. Para constatar que se cumple con este facto de éxito se desagregan 3 subfactores;

- a. Anuencia de los altos mando: entendido en el sentido más simple de la voluntad política, el jerarca y altos mandos municipales expresan que están de acuerdo con la iniciativa y que respaldarán el desarrollo del proyecto.
 - b. Visión a largo plazo: busca asegurar que los jefes conocen la importancia del proyecto y la naturaleza de este, así que entienden que este debe ser sostenible en el tiempo, es decir, mantendrán la “voluntad” como respaldo.
 - c. Disposición de recursos: la aprobación del uso de recursos es competencia de altos jefes en la municipalidad, por lo que es necesario que estos acuerpen la iniciativa mediante la asignación de los recursos que se consideren necesarios.
2. **Disponibilidad de Recursos:** la apertura de datos, como cualquier otro proyecto público, debe ser objeto de inversión para asegurar un desarrollo adecuado, por lo que es claro que debe dedicarse recurso económico según las estrategias y métodos que se definan. Aunque

el dinero es importante, en el caso de datos abiertos uno de los recursos con mayor importancia es el humano, el personal que estará a cargo de la iniciativa, la preparación y conocimientos con los que cuentan, etc. Sobre este factor de éxito se debe cumplir con:

- a. Equipo de apertura de datos: uno de los problemas constantes a lo largo de las entrevistas realizadas fue la falta de personal dedicado a la apertura de datos, problema que termina en el recargo de trabajo de una o dos personas. Es por eso que, cuando se determinen los recursos institucionales necesarios para iniciar el proceso debe darse énfasis a la definición de un equipo.
 - b. Perfil de la persona encargada: es necesario que la personas encargada de la apertura de datos cuente con al menos los conocimientos mínimos en tema de datos abiertos, formatos, importancia, legislación, etc. Para que pueda orientar a los que serán sus colaboradores.
 - c. Proyección presupuestaria: con respecto al recurso económico específicamente, es importante que las personas encargadas del proceso conozcan el presupuesto económico con el que se cuenta y sean capaces de definir alternativas de acción con base en este, por ejemplo: contratar plataforma para la liberación de datos o la capacitación del personal para el uso de herramientas alternativas, pagar por servicios profesionales la actualización y preparación de la página web o asignar a profesionales del Departamento de Tecnologías de Información de la municipalidad, etc.
3. **Trabajo en equipo:** el desarrollo de sinergia no debe ser solo a nivel del equipo de trabajo, sino con todos los departamentos y áreas de la municipalidad, puesto que la apertura de datos no se puede llevar a cabo sin la colaboración de gran parte o de todas las personas

funcionarias. La disponibilidad de la información y los datos para publicar no pueden recaer en unas pocas personas, cada área conoce mejor la información que manejan a lo interno por lo que será más rápido y eficiente si la brindan. Incluye:

- a. **Coordinación interna:** se refiere a establecer mecanismos eficientes de comunicación con todas las áreas y departamentos que deban aportar información para alimentar la apertura de datos. Esto mediante la designación de contactos que, una vez iniciado el proceso, permitan tener siempre la información de forma oportuna y a tiempo.
 - b. **Multidisciplinariedad:** extraído como una práctica prometedora presente en la Municipalidad de San José, se considera de suma importancia que, además del equipo o personas encargadas del proceso, se cuente con un grupo de consulta (similar a una comisión) que tenga representación de las diferentes áreas de la municipalidad para que se mantengan al tanto de las actividades, talleres, conversatorios, participen en procesos de co-creación y validen los datos que se van a liberar.
4. **Capacitación:** la apertura de datos requiere de conocimientos específicos, pues se trata de un tema con aspectos tecnológicos, de participación ciudadana, de transparencia, normativos y legales y estandarizado a nivel internacional. Además, no es estático, se encuentra en constante evolución y para poder seguir los cambios e innovaciones en el campo es necesario capacitarse.

En los tres casos estudiados, se constató este como uno de los factores más importantes, la asistencia a actividades informativas, incluso la autocapacitación en defecto de la identificación oportuna de actividades para la capacitación.

Si el personal a cargo de la apertura no adquiere conocimiento nuevo conforme se va generando información en el área, el proceso corre el peligro de estancarse, por lo que, no solo es importante estudiar y capacitarse antes de iniciar el proceso sino mantener la práctica mientras se mantenga la apertura. Este factor de éxito se ramifica así:

- a. **Identificación de fuentes de capacitación:** es importante que desde que se establece la intención de abrir datos, se investigue cuales instituciones gubernamentales, no gubernamentales y del sector terciario tratan temas de gobierno abierto y datos abiertos, de modo que enterarse de conversatorios, capacitaciones, talleres, convenciones, foros y demás actividades educativas que generen un aporte al desarrollo de la iniciativa en la municipalidad.
 - b. **Equipo encargado capacitado:** este subfactor busca que antes de que se inicie el proceso de apertura de datos, el equipo encargado de apertura de datos cuente con al menos, los conocimientos básicos sobre datos abiertos: estándares, formatos, métodos, importancia, objetivo, etc. Es decir, no es suficiente con contar con un equipo, es necesario que este sepa en qué estará trabajando.
 - c. **Sensibilización del personal:** como parte del factor de capacitación se incluye la sensibilización del personal en general de la municipalidad con el fin de lograr la unificación de la opinión sobre la importancia de los datos abiertos en el gobierno local. Además, el personal sensibilizado facilita el proceso en tanto estará anuente a presentar la información necesaria de la mejor manera y en los tiempos establecidos.
5. ***Acatamiento de la legislación:*** en Costa Rica ya se han emitido leyes, directrices y decretos relacionados con la apertura de datos. En ellas se define desde el concepto de datos abiertos

(Decreto de Datos Abiertos) hasta la información que puede o no publicarse (Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública). A nivel de sector público, es de suma importancia actuar siempre dentro de lo que la ley permite, por lo que conocer la normativa vigente y accionar de acuerdo a esta es uno de los factores de éxito definidos. Asimismo, y de acuerdo con lo encontrado durante la investigación, acatar directrices de gobierno facilita el proceso de selección de los datos que se liberan.

6. **Experiencias exitosas:** otra de las manifestaciones que coincidieron por medio de las tres municipalidades es la necesidad de aprender del ejemplo de otros. En algunos casos investigaron y estudiaron casos internacionales de éxito en apertura de datos para orientar la acción propia, pero también se encontró que se han observado entre ellas para obtener lecciones valiosas. Identificar buenas prácticas aporta valor al propio proceso, sin embargo, quizá tan importante como las buenas prácticas, es analizar los obstáculos y problemas que han experimentado otras instituciones porque potencia la capacidad de resiliencia del proceso propio en caso de “crisis”.
7. **Planificación:** es esencial, antes de iniciar cualquier proceso, contar con un plan y estrategias bien definidas, que marquen los pasos, etapas, recursos, requerimientos, tiempo y de más factores, que evite el estancamiento del proyecto o la incapacidad de reaccionar ante imprevistos. En el caso de la apertura de datos municipales la iniciativa no solo debe quedar en firme mediante la inclusión el Plan de Desarrollo Municipal, sino que debe crearse un plan específico de proyecto que debe plasmar los recursos, responsables, metodología, tiempo de implementación y mecanismos de control por lo que se establecen dos subfactores:

- a. **Generación de un plan:** la generación del plan de acción de apertura de datos municipales debe realizarse una vez se puedan dar por cumplidos los factores anteriores, pues todos son necesarios para conseguir una planificación efectiva. En este debe constar las estrategias que se seguirán para conseguir cada una de las etapas de la apertura de datos, desde la preparación de la plataforma, la selección de la información, el mantenimiento, hasta los mecanismos para potenciar el uso de los datos. Planificar es, sin duda, de los factores con mayor peso e importancia. Pues da la pauta que se seguirá y si no se realiza con cuidado y atención al detalle, es posible que el proceso se tipa con falta de recursos, obstáculos normativos y legales, poco tiempo, etc.
 - b. **Mecanismos de control y evaluación:** la evaluación del desempeño es vital y es importante que los responsables de la apertura de datos conozcan y establezcan los mecanismos que van a aplicar para medir los resultados, aunque este es un ejercicio que se realiza incluso después de lograr abrir datos, debe consignarse en el plan como manera de generar compromiso con la calidad de los resultados.
8. ***Participación ciudadana:*** se designa el involucramiento de la población en el proceso de la apertura de datos como componente relevante en tanto el producto final, los datos, se generan con el fin de que sean consumidos por la ciudadanía, es por eso que se le confiere un rol especialmente importante en la definición de los datos que se van a liberar. Con énfasis en las capacidades organizacionales con las que debe contar la municipalidad previa a abrir datos, este factor de éxito debe comprenderse incluyendo:
- a. **Detección de necesidades de información:** de cara al inicio del proceso es esencial que el equipo encargado conozca y pueda aplicar métodos de consulta ciudadana

(laboratorios ciudadanos, encuestas, grupos focales) útiles para conocer el tipo de información que la población necesita respaldando así el potencial consumo de los datos una vez liberados.

- b. **Co-creación:** estrechamente relacionado con el subfactor anterior, se deben estudiar metodologías de cocreación de la información, de modo que una vez iniciado el proceso o incluso antes, pueda potenciarse la colaboración entre ciudadanía y gobierno local para la generación de los datos.
 - c. **Sensibilización de la ciudadanía:** como se mencionó, el principal fin de los datos abiertos es ser utilizados por la ciudadanía aportando al control ciudadano, la transparencia y la gobernanza, sin embargo, si la población no sabe qué son los datos abiertos, no conoce su importancia y desconoce dónde encontrarlos, es muy difícil que se logre el objetivo. Es por eso que, similar a la sensibilización de las personas funcionarias municipales, la municipalidad debe ser capaz de coordinar medidas de divulgación y promoción del proceso que se quiere realizar.
9. **Contacto interinstitucional:** para que la municipalidad logre un proceso de apertura exitoso, es necesario que establezca relaciones y canales de comunicación eficientes con las organizaciones atinentes a la apertura de datos, de modo que pueda obtener información, recomendaciones, capacitación, etc.

Así expresado por las encargadas de datos abiertos de las municipalidades estudiadas, las colaboración, capacitación y recursos provenientes del gobierno son un gran apoyo para fortalecer el proyecto, por lo que, previo a abrir datos se deben identificar las entidades que puede brindar asistencia en situaciones específicas. Igualmente, no solo instituciones de gobierno deben ser contactadas, sino aquellas organizaciones de sociedad civil, no

gubernamentales y fundaciones que se especializan en el tema. Para esto es importante contar con las herramientas para:

- a. Establecimiento de canales de comunicación: Saber dónde dirigirse, con quién comunicarse y en qué puede ayudarnos cada organización.
- b. Espacios de Intercambio: participar y propiciar espacios de interacción interinstitucional, sea entre municipalidades u otras instituciones con el objetivo de afinar y adquirir conocimientos.

5.2.2 Relación con la norma internacional

La Carta Internacional de Datos Abiertos es el referente por excelencia en tema de estándares de apertura de datos, en ella se establecen los parámetros de calidad con lo que debe contar el dato abierto para que pueda ser considerado como tal.

Lo que establece la Carta responde directamente a las condiciones ideales de los datos, es decir, corresponde con la etapa de la implementación, sin embargo, al contrastar los resultados de cada municipalidad con los estándares se divisa un panorama más claro con respecto a la calidad del proceso que han llevado a cabo. Lo anterior valida los factores de éxito que destacan en cada una, pues gran parte de los logros alcanzados son gracias a contar con las capacidades organizacionales precisas.

Conocido lo anterior, es importante destacar que la Carta Internacional de Datos Abiertos cuenta con seis principios centrales que se ramifican en varios subprincipios. Claramente todos cumplirse para alcanzar una apertura de datos completa, sin embargo, dar por cumplido cada uno de los principios y todo lo que conllevan, toma tiempo y recursos. De igual forma, concretar la consecución de una gran parte de los principios exige un proceso de evaluación que procede cuando ya la liberación de datos se ha dado por cierto periodo de tiempo, en el caso de las municipalidades nacionales, han estado desarrollando el proyecto por relativamente poco tiempo

y están en constante mejora, el hecho de que estén cumpliendo una gran parte de los requisitos es indicador de esfuerzo, capacidad y de que van en la dirección correcta.

Ahora, en concordancia con los parámetros establecidos en la Carta Internacional de Datos Abiertos, que indica que los “Datos abiertos son datos digitales que son puestos a disposición con las características técnicas y jurídicas necesarias para que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, en cualquier momento y en cualquier lugar” (Opendatacharter.net, 2015) se presenta un análisis de lo hallado en las municipalidades estudiadas mediante la explicación de los principios que las tres municipalidades cumplen y las principales acciones que han llevado a cabo para lograrlo.

Principio: Abiertos por defecto

Una de las características más importantes que deben tener los datos abiertos gira en torno a la facilidad con lo que la ciudadanía accede a ellos. Para esto, la Carta determina que los datos deben ser de libre acceso para su posterior uso, es decir, el formato utilizado para la publicación de los datos debe permitir que la persona usuaria final los manipule de la forma deseada. Esto incluye que los datos estén disponibles para que la ciudadanía los encuentre, acceda y use bajo una licencia abierta y no restrictiva. Cuando se menciona “abierto y no restrictiva” significa que para su acceso no se requiera la creación de un usuario o aportar información personal o de cualquier tipo. Este principio se encuentra reflejado en la manera en la que son colocados los datos en los tres gobiernos locales analizados.

Ahora bien, para incentivar este principio, y parte de lo que han hecho las 3 municipalidades en estudio, es necesario el acogimiento de estándares y políticas que permitan al recurso humano relacionado con la apertura de datos de la institución un manejo de los formatos en los que se deben hacer las publicaciones. De esta forma se genera una gestión y monitoreo adecuado del proceso de selección y publicación de la información, que, acompañado de programas de

capacitación y concientización, el uso de herramientas, lineamientos y estrategias, con una comunicación interna fluida, coadyuven a que los gobiernos, sociedad civil y representantes del sector privado tomen conciencia de los beneficios que ofrecen los datos abiertos, favoreciendo la transición hacia una cultura de apertura.

Principio: Datos oportunos y exhaustivos

Dándole seguimiento al principio anterior, es indispensable que los datos publicados respondan a necesidades de información reales de los y las usuarios(as). Para tales efectos, es indefectible que el recurso humano y técnico encargado de la apertura cuenten con criterios válidos para identificar cuales datos se deben liberar.

Una de las maneras que propone la Carta para lograr este objetivo es la adopción de mecanismos de consulta a los y las usuarios(as) de los datos, incluyendo ciudadanos, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora. En esta misma línea, se debe asegurar que los datos se presenten en su forma original, sin modificaciones, cumpliendo los criterios de exhaustivos, precisos y de alta calidad, además, que sean publicados de manera oportuna, sin demoras injustificadas.

Los datos publicados deben ser datos desagregados hasta los niveles más bajos de la administración, incluyendo desagregación por género, edad, ingreso y otras variables, permitiendo de esta manera que las personas usuarias puedan realizar las relaciones que mejor les convengan.

En las entrevistas realizadas con las personas encargadas de datos abiertos en todas las municipalidades, se encuentra que la presentación y desagregación de los datos es la adecuada, pero la participación ciudadana en la generación de datos y la meta de que los datos sean útiles y consumidos por la ciudadanía sigue siendo una de las principales luchas.

El factor de éxito en cuanto a capacidades organizacionales y administrativas previas a la apertura que se encontró es el conocimiento de mecanismos para la consulta ciudadana y la promoción de la participación, los cuales ellas tienen, sin embargo, el logro del principio se encuentra en proceso, e incluso apuntan que están realizando esfuerzos en esa dirección.

Principio: Accesibles y utilizable

Además de los dos principios mencionados, los cuales son básicos para el éxito en la apertura de datos, el tema de accesibilidad es esencial, puesto que es el punto de partida para que la información que se desea compartir con la ciudadanía sea recibida de manera efectiva.

Es importante considerar que los datos deben ofrecerse de manera gratuita, sin estar sujetos a una licencia y se le debe dar acceso a las posibles personas usuarias sin restricciones, es decir, es de suma importancia que se pueda acceder a los datos sin registro obligatorio, permitiéndoles a estas personas escoger descargar los documentos sin requerir que se les identifique. Así mismo, los datos deben ser proporcionados en múltiples formatos estandarizados, de modo que puedan ser procesados de forma manual o automatizada.

Para esto se requiere que los datos sean colocados en un portal central, para ser encontrados fácilmente y estén accesibles en un solo lugar. Que sean fácilmente visibles y accesibles, poniéndose a disposición sin barreras burocráticas o administrativas que pueden disuadir a los ciudadanos de acceder a la información. Además, considerando un tema de igualdad de oportunidades, es importante idear mecanismos que permitan el acceso a los datos a personas con algún tipo de discapacidad (por medio de pictogramas, audios, videos, etc.).

Directamente relacionado con la accesibilidad y utilidad de los datos, unas de las principales capacidades organizacionales con las que debe contar la municipalidad antes de iniciar el proceso de apertura es la definición del método que se utilizará para abrir datos y contar con este. Generalmente se decide utilizar la página web, por lo que una de las entrevistadas hizo énfasis en

trabajar y preparar la página antes de abrir datos, pero también indicó que esta no es la única manera de publicar los datos, se pueden utilizar herramientas gratuitas a las que la población igualmente tendrá acceso, por ejemplo, Google Docs. Todo lo anterior estrechamente enlazado con la planificación, puesto que es en esa etapa en la que deben establecerse las rutas de acción en este y todos los demás temas de importancia.

Principio: Comparables e interoperables

Uno de los usos que se le podría dar a los datos abiertos está relacionado con la capacidad de poder establecer relaciones entre ellos, es decir, su uso desde diferentes perspectivas que permitan emitir un criterio global e integral de una temática específica.

Para cumplir con este objetivo es importante que los datos liberados incluyan metadatos, entendiendo metadatos como:

Un conjunto de datos que describen el contenido informativo de un recurso, de archivos o de información de los mismos. Es decir, es información que describe otros datos. No obstante, la palabra metadatos no tiene una definición exclusiva, ya que son varias las expresiones con las que se conoce, tales como informaciones sobre datos, informaciones sobre informaciones o datos sobre informaciones (powerdata.es, s.f.).

En este mismo sentido, es importante que los datos se compartan en su totalidad (de manera completa) y que la documentación que los acompañan esté escrita en formato claro, para que, de esta forma, los y las usuarios(as) de los datos tengan información suficiente para entender su origen, fortalezas, debilidades y sus limitaciones.

Para obtener los datos completos, oportunos y actualizados es necesario, como se encontró mediante la presente investigación, que la coordinación interna sea efectiva, que el personal en general de la institución esté concientizado sobre la importancia de la apertura de los datos y que esté enterados de la información que deberá proveer, en qué formatos y la periodicidad.

5.3 Propuesta metodológica para la valoración de condiciones organizacionales en gobiernos locales para la implementación de datos abiertos: MACOAD

Como se ha podido apreciar a lo largo del documento, los datos abiertos son un medio efectivo para generar sinergia entre el Estado y la ciudadanía, posicionándose como instrumento para potenciar transparencia y participación ciudadana, por lo que sus aportes y beneficios no se ponen en entredicho, sin embargo, el proceso para alcanzar una adecuada apertura de datos debe contar con ciertas etapas y recursos que en muchas ocasiones no son tomados en cuenta, esto evidenciado en las manifestaciones hechas por la encargadas de datos abiertos en las municipalidades estudiadas.

Una institución pública, en este caso las municipalidades, deben tener claro los recursos (información, económicos, de infraestructura, personal) que deberá dedicar al proceso de apertura de datos, y una vez que esté preparada, iniciar el proceso. Partiendo de esto, se puede afirmar que la herramienta generada goza de gran importancia en el mejoramiento del quehacer municipal, pues es una manera de asegurar a la institución que está lista para embarcarse en el proyecto.

En la misma línea, la apertura de datos, como cualquier otra iniciativa en el sector público, debe ser objeto de inversión y sabiendo que los recursos públicos, considerando la situación económica actual, deben ser manejados con austeridad y ser bien justificados, la realización de un estudio previo a la inversión mediante la aplicación de esta herramienta estaría previniendo la utilización de recursos económicos en un proyecto para el que la municipalidad, organizacionalmente, no estaba preparada.

Figura 5: Identidad gráfica de la MACOAD.



(Fuente: elaboración propia, 2019).

MACOAD es la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos. En un primer acercamiento con esta herramienta, las personas funcionarias o equipo municipal a cargo de su aplicación, lograrán orientarse en cuanto al nivel mínimo requerido administrativamente para la implementación de

datos abiertos que, de otra forma, permanecería como un vacío técnico. Consecuentemente, con la aplicación de la herramienta se logrará conocer el nivel del gobierno local con respecto a las condiciones organizacionales municipales deseables para que el proceso de apertura de datos sea exitoso, dándose cuenta de si pueden proceder o no, así los esfuerzos que se realicen no serán en vano.

El fin principal de la herramienta es dar a conocer el nivel de madurez de la municipalidad en cuanto a las capacidades organizacionales para la apertura de datos, sin embargo, es importante destacar que el proceso de aplicación obliga a la persona funcionaria a informarse, investigar y valorar a fondo el nivel “actual” de su centro de trabajo y el entorno en el que se desarrollan, por lo que, como un beneficio paralelo se da la concientización de las personas encargadas.

Como valor agregado, la herramienta busca la unificación de criterios y estándares a nivel organizacional y administrativo previos a la apertura de datos, si se logra esta unión, los beneficios no solo se verán reflejados en el mejoramiento del ejercicio municipal, sino que impactarán positivamente en la ciudadanía. La preparación adecuada antecede una correcta aplicación del proceso y supone un buen producto, es decir, información de calidad, oportuna y actual para ser

consumida. De igual forma esta herramienta, si bien se creó para municipalidades, podrá ser utilizada en otras instituciones públicas si se considera oportuno.

Dicho lo anterior, debe hacerse referencia al principio de legalidad que rige la administración pública, plasmado en la Ley 6227, Ley General De Administración Pública, en el que se lee: “1.- La Administración Pública actuará sometida al ordenamiento jurídico y sólo podrá realizar aquellos actos o prestar aquellos servicios públicos que autorice dicho ordenamiento, según la escala jerárquica de sus fuentes.” (1978).

Lo anterior quiere decir que, si bien se ha dejado en claro la importancia de la apertura de datos y la aplicación de la herramienta, es vital respaldar con normativa la investigación, dándole a la matriz de autoevaluación sustento legal que de seguridad a su aplicación.

Primero debe hacerse referencia a lo contenido en la Constitución Política de Costa Rica, relacionado con la apertura de datos. En el artículo 9 la Carta Magna establece que “El Gobierno de la República es popular, representativo, participativo, alternativo y responsable. Lo ejercen el pueblo y tres Poderes distintos e independientes entre sí. El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial” (1949), este artículo confiere injerencia al pueblo en asuntos públicos, por lo que se entiende que el gobierno debe brindar a los ciudadanos las herramientas para mantenerse al tanto del accionar estatal, ejercer control e incidir en las decisiones.

Adicionalmente, el artículo 30 “garantiza el libre acceso a los departamentos administrativos con propósitos de información sobre asuntos de interés público” (1949), es decir, el ciudadano tiene el derecho de obtener información pública y visto desde una perspectiva actual y de era tecnológica, el ciudadano tiene derecho a la apertura de datos

Por otro lado, el Decreto Ejecutivo N° 40199-MP, el decreto de Apertura de Datos, con el fin de fortalecer la transparencia en el sector público, establece los lineamientos para la apertura

de datos desde instituciones del Estado. En el ámbito de aplicación de la norma se indica como obligatoria para la Administración Pública Central y recomienda la aplicación en todos los sectores sin intención de lesionar la división de poderes o autonomía. Lo que es lo mismo, invita al sector municipal (y a todos otros), en este caso, a abrir datos.

Alineado con el decreto de apertura de datos, el Decreto Ejecutivo Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y Creación de la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto. N° 38994-MP-PLAN-MICITT da fe de que tanto Gobierno Abierto, como la apertura de datos se encuentran respaldados por voluntad política. Aclara la necesidad de “garantizar el acceso democrático a la información pública, promover y facilitar la participación ciudadana e impulsar la generación de espacios de trabajo colaborativo interinstitucional y ciudadano; mediante la innovación y aprovechando al máximo las facilidades que brindan las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC).” (2015)

También, el Decreto de Transparencia y Acceso a la Información Pública. N° 40200-MP-MEIC-MC del año 2017 manda al Estado a brindar las herramientas para que el ciudadano ejerza el derecho humano de acceso a la información, especifica que la información pública debe ser eso, pública; por tanto, de fácil acceso, actualizada, oportuna, de calidad, proactiva y completa.

En cuanto a lo mencionado sobre el acceso a la información como derecho humano existe respaldo de normas internacionales en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que indica que es un derecho de toda persona “buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección” (1969)

5.3.1 Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos MACOAD

La herramienta se compone de una serie de factores de éxito y funciona como una lista de cotejo en la que las personas funcionarias determinan el nivel de madurez de la municipalidad de frente a un eventual proceso de apertura de datos.

Para definir los factores de éxito se identificaron gobiernos locales a nivel nacional que pudieran ser considerados como casos de éxito en apertura de datos, esto mediante una investigación y diagnóstico previo consignado en el capítulo de metodología.

Figura 6: Proceso de generación de la MACOAD



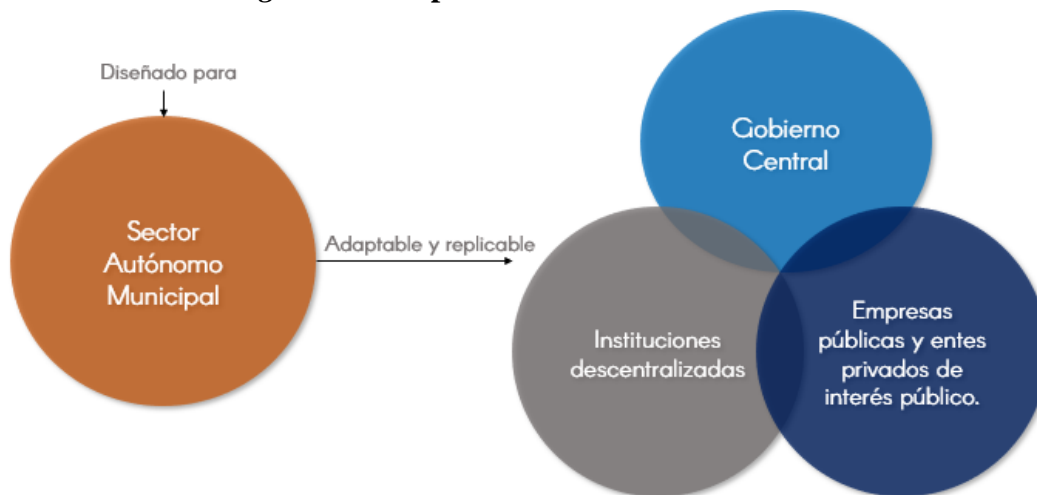
El diagnóstico arrojó dos datos importantes, el primero: el bajo número de municipalidades que han incursionado en la apertura de datos, lo que le concede más valor a esta investigación. Segundo, y de mayor relevancia para el presente punto, municipalidades con notable avance en tema de datos abiertos, quienes, además de haber iniciado el proceso, han logrado liberar datos.

Del proceso de apertura en las mencionadas municipalidades se analizaron antecedentes, estructura organizacional, se identificaron fortalezas, debilidades, se contrastó lo encontrado con

estándares internacionales, entre otros ejercicios. Todo resultando en los criterios o factores de éxito que se presentan en la matriz.

El instrumento está diseñado para municipalidades costarricenses que tengan entre sus planes de desarrollo el proyecto de iniciar el proceso de apertura de datos, específicamente para los que sean nombrados responsables. Lo anterior sin perjuicio del uso de la herramienta en cualquier otra institución del sector público que desee implementarla, claro está, realizando los cambios y correcciones correspondientes de modo que se adapte a la figura o subsector al cual pertenezca la institución.

Figura 7: Campo de acción de la MACOAD



(Fuente: elaboración propia, 2019.)

La importancia de desarrollar la herramienta específicamente para municipalidades se encuentra en que el sector municipal al ser autónomo, no debe, obligatoriamente, acoger las directrices dadas para el gobierno central, sin embargo, algunas de las directrices por su importancia y naturaleza deberían ser acatadas sin distinción. Tal es el caso de la política de datos abiertos, pues el aporte que realiza a la transparencia y ejercicio de las entidades públicas es significativo.

Al ser una herramienta de autoevaluación se evita que el proceso se alargue debido a burocratismos de coordinación con cualquier otra entidad, lo que es ventajoso, sin embargo, al mismo tiempo requiere el compromiso de las personas funcionarias de aplicarla con la mayor integridad y objetividad posible, pues solo de este modo los resultados serán concluyentes.

5.3.1.1 Proceso de aplicación e interpretación de resultados

La herramienta se diseñó como una matriz en la que se enumeran una serie de “factores de éxito” que deberán ser calificados según el nivel de cumplimiento percibido en la municipalidad, esto en una hoja de cálculo habilitada para macros en formato *.xism* (libro de Excel). Dentro de su contenido, se presenta primero un encabezado donde la persona funcionaria encargada deberá indicar su nombre, departamento al cual pertenece, equipo de trabajo y fecha de inicio de la aplicación o evaluación.

Seguidamente (ver figura N°3), se encuentra la tabla en la que se enlistan los factores de éxito, cada uno acompañado de una definición que sirve para orientar a las personas encargadas sobre dónde y qué deben buscar e investigar, la definición no solo explica el concepto teórico del criterio, sino que establece algunos subfactores, determinantes para que se pueda considerar como cumplido el punto en calificación.

Figura 8: Estructura de la MACOAD

MACOAD: Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos.													
Encabezado		Subfactores						Inicio		Manual de uso		Interpretación de resultados	
Factor de éxito		Descripción		Subfactores		Descripción		Calificación		Estado		Justificación y Observaciones	
1	Voluntad Política	Cualquier acción pública debe estar respaldada por la respectiva autoridad o figura de poder, si el alcalde no muestra anuencia para apoyar la implementación de apertura de datos, el proyecto se verá grandemente afectado.		#DIV/0!	#DIV/0!	Anuencia de altos mandos	El jerarca y altos mandos expresan que están de acuerdo con la iniciativa y que respaldarán por los medios posible el desarrollo del proyecto.		#N/A	Justificación			
						Visión a largo plazo	El jerarca y altos mandos reconocen la necesidad de respaldar el proyecto a largo plazo, entendiendo que este debe ser sostenible en el tiempo.		#N/A				
						Disposición de recursos	El jerarca y altos mandos conocen que el proceso de apertura de datos requiere alguna inversión y están dispuestos a dotar de recursos la iniciativa.	Única columna editable					
						Equipo de Apertura de datos	Se cuenta con un equipo que pueda llevar a cabo el proceso de apertura de datos y posteriormente asegurar su sostenibilidad en el tiempo.		#N/A				

Fuente: MACOAD, 2019

En el instrumento se numeran un total de 9 factores que obtendrá una calificación automática al ingresarse el valor correspondiente en cada uno de los subfactores que la componen. Para la escala de calificación, se establece un rango de 1 a 5, donde cada número se define con un calificativo: 1, muy deficiente; 2, deficiente; 3, Regular; 4, Eficiente y 5, Muy eficiente. Se debe

Figura 9: Escala de calificación MACOAD

5. Muy Eficiente	Cumple a cabalidad lo establecido en el sub factor.
4. Eficiente	Cumple al menos en un 75% lo establecido en el sub factor
3. Regular	Cumple en un 50% lo establecido en el sub factor.
2. Deficiente	Cumple en un 25% con lo establecido en el sub factor
1. Muy deficiente	No cumple, en absoluto, lo establecido en el sub factor.

Fuente: elaboración propia con base en MACOAD, 2019.

considerar el subfactor como muy deficiente cuando no se cuenta en lo absoluto con la capacidad organizacional que se detalla; deficiente cuando se cumple con algo de lo que se detalla en la descripción del subfactor; regular cuando se considera que la municipalidad se


encuentra en un 50% del cumplimiento, eficiente cuando se considera que se encuentra en un 75% de cumplimiento y muy eficiente cuando se considera que se cumple a cabalidad con lo estipulado.

Cuando estos valores se colocan en cada subfactor se genera, mediante promedio, la calificación, del factor raíz.

La calificación de cada factor estará basada en el nivel de cumplimiento que se observe en la municipalidad y debe ofrecerse, en el espacio de observaciones, una explicación que justifique la calificación de modo que el proceso sea lo más objetivo posible aun cuando se trate de una autoevaluación.

Siendo que la calificación final de la matriz deriva del peso ponderado de todos los factores de éxito, para el 100% de cumplimiento debe resultar en 5, de ahí en menos se descuentan los puntos de acuerdo a los valores que se ingresen.

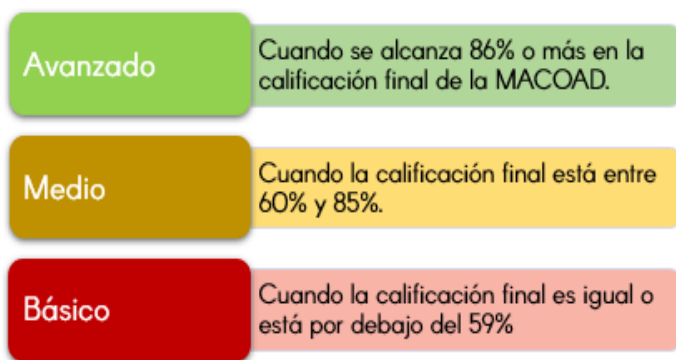
Figura 10: Presentación de Resultados en la MACOAD

Interpretación de Resultados						
				Inicio	MACOAD	
Factor de Éxito	Calificación obtenida	Estado	Ponderación	Promedio ponderado	Porcentaje de cumplimiento	Nivel de Madurez
1	Voluntad Política	5,00	Muy Eficiente	15%	5,00	100,00%
2	Disponibilidad de Recursos	5,00	Muy Eficiente	15%		
3	Trabajo en Equipo	5,00	Muy Eficiente	10%		
4	Capacitación	5,00	Muy Eficiente	15%		
5	Acatamiento de legislación	5,00	Muy Eficiente	10%		
6	Experiencias exitosas	5,00	Muy Eficiente	10%		
7	Planificación	5,00	Muy Eficiente	15%		
8	Participación ciudadana	5,00	Muy Eficiente	5%		
9	Contacto interinstitucional	5,00	Muy Eficiente	5%		
				AVANZADO		

Fuente: MACOAD, 2019

Si la matriz arroja un resultado de cumplimiento de 59% o menor, se considera que la municipalidad se encuentra en un nivel básico de madurez para la apertura de datos, esto significa que no se cuenta con las herramientas y recursos suficientes por lo que no se recomienda el inicio del proceso, pero se insta a la revisión de la guía de acción, que es un documento adjunto a la herramienta y se detalla más adelante, para que las personas encargadas trabajen en el cumplimiento de la herramienta y la re aplicación en un periodo de 6 meses. Así también, si se

Figura 11: Niveles de Madurez organizacional



Fuente: elaboración propia con base en MACOAD, 2019.

consigue un cumplimiento entre el 60% y 85%, aunque el nivel de madurez es medio y constata que la municipalidad cuenta con algunas capacidades, se considera que es necesaria la corrección y generación de algunos recursos para iniciar el proceso, lo mismo se debe utilizar la guía de acción y re aplicar al

término de los 3 meses siguientes.

Si, por otro lado, la calificación excede el 85% se considera que el gobierno local tiene un nivel avanzado de madurez, lo que asegura que cuenta con todas o casi todas las capacidades, herramientas y recursos necesarios para iniciar el proceso de apertura de datos, igualmente se recomienda la revisión de la guía de acción para subsanar cualquier faltante y con mira en la mejora continua.

El cumplimiento completo de la matriz de autoevaluación establece el escenario ideal para la apertura de datos en una municipalidad, esto quiere decir que, en cuanto la municipalidad logre acatar cada aspecto que indica la herramienta tendrá las capacidades y recursos suficientes para

iniciar el proceso de apertura de datos y obtener resultados favorables. La aplicación conlleva la concientización por parte de las personas funcionarias en cuanto a la importancia, necesidad y complejidad de abrir datos en una institución pública, haciéndolos partícipes y creando un sentimiento de pertenencia que beneficia la sostenibilidad del proceso.

5.3.1.2. Responsables del proceso de aplicación:

Las personas responsables de aplicar la herramienta deben ser aquellas designadas como equipo encargado, sea de datos abiertos específicamente o, en su defecto, de gobierno abierto. Sin embargo, considerando que esta herramienta se aplica previo al inicio del proceso de apertura de datos, existe la posibilidad de que las municipalidades interesadas no cuenten aún con el equipo definido por lo que jerárquicamente se conciertan los responsables de la siguiente manera:

- Si existe un área, departamento o persona encargada de las iniciativas de Gobierno Abierto, deben ser ellos quienes se encarguen de la aplicación de la herramienta, pues cuentan con la ventaja del conocimiento previo, lo cual agiliza el proceso y le otorga respaldo.
- Si falta el primero, quienes se encargan de la planificación institucional, por la naturaleza del contenido de la herramienta, tendrán mayor facilidad para obtener la información necesaria. Si bien en cierto no tratan específicamente la apertura de datos, deben conocer el funcionamiento institucional y estar al tanto de los objetivos y metas que está desarrollando o que va a desarrollar la institución.
- Ya que el departamento o área dedicada al control interno generalmente obtiene información útil para la gestión, vela por los procesos internos y la protección de los recursos, promueve la eficiencia organizacional y cuida el apego de las acciones municipales a la normativa, es el tercero en orden para aplicar la herramienta.

- Finalmente, el instrumento puede ser aplicado por la persona, área o equipo encargado de tecnologías de información, pues son estos quienes una vez iniciado el proceso, deben operacionalizar la apertura mediante la utilización de portales digitales para la liberación de información.

5.3.1.3 Ponderación de los factores de éxito

Todos los factores de éxito encontrados gozan de gran importancia en la preparación de la municipalidad frente al proceso de apertura de datos venidero, sin embargo, para determinar el nivel de madurez algunos son más necesarios que otros, por lo que para efectos de calificación en la matriz se le asignó a cada uno un peso diferente, obtenidos por consenso del equipo de investigación basados en lo hallado durante la investigación. Se hizo un recuento de los factores de éxito (anexo 7) de cada municipalidad y detectados los factores constantes se definieron aquellos que conformaron la matriz. De acuerdo a la importancia dada por las mismas municipalidades, así como en la repetición de los factores en el cuadro de análisis, se estableció la ponderación, por ejemplo, después de procesar los resultados del cuadro (anexo 7), se encontró que la voluntad política se repite a través de los tres casos y durante la investigación de campo se constató que ha sido uno de los factores con mayor impacto.

Por otro lado, la participación ciudadana aparece en el cuadro para todas las municipalidades, sin embargo, la investigación de campo arrojó que es un factor que tiene mayor influencia durante la etapa de implementación y no tanto así en el periodo de preparación organizacional. Por lo que debe ser tomado en cuenta, pero su peso baja en tanto esta herramienta busca determinar el nivel de madurez previo al proceso de apertura de datos.

Definido el peso o nivel de influencia de cada factor sobre el periodo de preparación organizacional, se dividió de modo que todos los definidos con peso “alto” tuvieran el mismo porcentaje, así también, el peso medio o moderado y el bajo.

Tabla 15

Ponderación de los Factores de Éxito de la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos.

Factor de éxito	Ponderación
Voluntad Política	15%
Disponibilidad de recursos	15 %
Trabajo en equipo	10%
Capacitación	15%
Acatamiento de legislación	10%
Experiencias exitosas	10%
Planificación	15%
Participación ciudadana	5%
Contacto interinstitucional	5%

Fuente: elaboración propia, 2019.

Como se puede observar en la tabla la mayoría de los factores cuentan con un peso bastante similar, lo que respalda la objetividad y de la herramienta y necesidad de velar por el cumplimiento completo de esta. Dicho esto, es importante exponer la razón detrás de la asignación de los porcentajes.

La voluntad política, la disponibilidad de recursos, capacitación y planificación tienen un peso de 15% cada uno, que es el valor más alto entre los asignados, porque son capacidades organizacionales indispensables para la apertura de datos, tanto que, si la municipalidad no cuenta con ellas e inicia el proceso de apertura de datos, este seguramente no prosperará. Las cuatro están estrechamente relacionadas y una condiciona la otra de modo que, sin voluntad política, difícilmente se logrará la asignación adecuada de recursos por lo que la capacitación se verá afectada, resultando en recurso humano poco informado que no podrá desarrollar un plan y estrategias puntuales, completas y eficientes.

Siguiendo en importancia, los factores de trabajo en equipo, acatamiento de la legislación y experiencias exitosas ponderados con un 10%, puesto que son casi consecuencia de los primeros, pero tan importantes como ellos. El trabajo en equipo, entendido como la colaboración de todas las áreas de la municipalidad con el equipo encargado debe ser potenciado por los jefes y altos mando (voluntad política), así también respaldado en un plan de acción con estrategias definidas que incluyan la concientización del personal en cuanto a la importancia de abrir datos. Finalmente, personal capacitado en tema de datos abiertos que logre comprender terminología, formatos, estrategias, normativa, estándares y demás información, será capaz de extraer prácticas prometedoras aplicables al proceso propio de apertura de datos.

A participación ciudadana y contacto interinstitucional se les asignó un 5%, lo que resulta bajo en comparación, sin embargo, se justifica sabiendo que son factores, que, aunque deben tomarse en cuenta desde la etapa preliminar, tienen mayor importancia durante el proceso de apertura, por tanto, se pueden fortalecer y mejorar sin que ejerzan mayor atraso u obstáculo para la obtención de resultados favorables.

Cabe destacar que la ponderación puede ser cambiada y adecuada según las necesidades y estructura de cada municipalidad.

5.3.2 Guía de Acción

5.3.2.1 Descripción general

Entendiendo que quienes usen esta herramienta, en su mayor parte, serán municipalidades que quieren iniciar un proceso de apertura de datos, pero que no cuentan con antecedentes o experiencia considerable en el campo, la propuesta realizada a partir de esta investigación establece una guía que servirá como punto de partida en caso de que la calificación final de la herramienta no sea la esperada.

Figura 12: Presentación de la Guía de Acción.



Fuente: elaboración propia, 2019.

Las municipalidades por su naturaleza jurídica y la autonomía que ostentan, son muy diferentes entre sí y las condiciones que podría afectar el proceso de apertura de datos varían considerablemente de una o otra, es por eso que tanto la herramienta como esta guía de acción enmarcan a grandes rasgos las capacidades organizacionales necesarias para la apertura de datos y no establece requerimientos específicos en cuanto a recursos económicos, cargos, tiempos, etc.

La guía no establece puntualmente los pasos a seguir para que la municipalidad dé por cumplido el instrumento de autoevaluación, esto porque está diseñada de manera general y para ser aplicada en cualquier municipalidad indistintamente de su estructura interna, presupuesto o cantidad de personal. Sin embargo, enumera una serie de acciones y recomendaciones generales que la

municipalidad puede implementar para potenciar el cumplimiento de los factores de éxito contenidos en la MACOAD.

Establece, por ejemplo, la normativa vigente y documentos de consulta, organizaciones e instituciones involucradas en la apertura de datos públicos, dependencias de gobierno encargadas de brindar ayuda y asesoría, mecanismos para potenciar la participación ciudadana, etc.

5.3.2.2 Marco general de acción para promover la voluntad política

En caso de que la iniciativa de apertura de datos no sea fomentada desde el Alcalde o Concejo municipal, es necesario convencerlos para asegurar que estos respaldarán el proceso de modo que no generen obstáculos administrativos como la falta de recurso o la negativa ante la necesidad de publicar cierto tipo de datos. Se recomienda emprender acciones para la sensibilización de los jerarcas:

Se debe hacer saber que la apertura de datos, lejos de ser una manera de exponer negativamente a la municipalidad, es un mecanismo de agregar valor a la gestión. Las autoridades municipales deben conocer la importancia de la apertura de datos para que puedan confiar en el proceso y resguardarlo.

Para sensibilizar se puede, primero, exhibir el aporte que la apertura de datos genera a la municipalidad mediante ejemplos concretos y segundo, presentar casos de éxito a nivel nacional e internacional que generen una imagen clara y real de los beneficios obtenidos de la apertura de datos.

Es recomendable, para lograr la concientización, organizar un “meeting” en el que se puedan exponer a los jefes y alcaldes la necesidad de implementar datos abiertos, todo de una manera formal, prestando especial atención a:

Figura 13: Elementos clave para un “meeting” exitoso



Fuente: elaboración propia, 2019.

- a. Preparación: La persona encargada de realizar la presentación debe contar con el conocimiento necesario para transmitir el mensaje claramente, es importante que se prepare, estudie e investigue sobre los temas atinentes a la apertura de datos, anticipando preguntas referidas a recursos necesarios, tiempo, viabilidad legal, información a publicarse.
- b. Comunicación asertiva: Al momento de comunicar la información es importante que se realice de forma asertiva, Sánchez y Ospina (2014) determinan que “al pretender dar importancia a la comunicación asertiva, se está agregando el carácter de actitud comunicacional, el cual devenga en la acción de transmitir deseos, opiniones, pensamientos en forma oportuna y adecuada respetando al otro.” (p.14). La conducta asertiva toma lugar cuando se adquiere conciencia de la necesidad de cambiar paradigmas o estándares establecidos en la organización que puede perjudicar el éxito, la eficiencia y los resultados, en este caso, en cuanto temas de transparencia, rendición de cuentas y gobernanza.

- c. Contenido: Se recomienda que la presentación tenga, al menos, la siguiente información:
- i. Aporte concreto que realiza la apertura de datos a la institución, para eso pueden consultarse sitios web dedicados a la promoción de la apertura de datos de gobiernos y que son reconocidas a nivel internacional, como Open Data Handbook u Open Data Charter, en las que se puede encontrar información referente a la importancia de los datos abiertos, por ejemplo, Open Data Handbook, iniciativa de Open Knowledge Foundation, tiene a disposición un artículo titulado ¿Por qué datos abiertos? que explica la relevancia de los datos abiertos de gobierno para las instituciones públicas. Este podría ser un insumo de altísima importancia para justificar la iniciativa que se quiere impulsar en la municipalidad.
 - ii. Posibles recursos: una de las principales preocupaciones de la administración al iniciar un nuevo proyecto es el requerimiento de recursos por lo que es importante que se deje claro que la iniciativa si requiere asignación de recursos, sin embargo, el más importante es el recurso humano y que las alternativas para abrir datos son variadas, así también lo serán los costos. De este modo, se abre espacio para el dialogo sobre la disponibilidad, anuencia y posibilidad de los jefes a dedicar recursos a la iniciativa.
 - iii. Respaldo Legal: Una vez que se les hace saber la importancia de la apertura de datos, se debe informar que esta se encuentra resguardada legalmente, con decretos y leyes, sin perjuicio de indicar cada una de ellas. Además, se

debe aclarar que la apertura forma parte los factores que se evalúan a nivel nacional con instrumentos como el Índice de Transparencia.

5.3.2.3 Marco general de acción para constatar la disponibilidad de recursos

El factor de éxito definido como la disponibilidad de recursos es uno de los que tienen mayor peso en el cumplimiento de la MACOAD, pues evidentemente sin recursos no se puede proceder.

En concordancia con la naturaleza de las actividades propias de la apertura de datos, se debe contar con asignación de recurso humano y económico.

Siendo este un tema que puede variar drásticamente de una municipalidad a otra en tanto los presupuestos, cantidad de personal, cargos, puestos y departamentos están determinados por la propia municipalidad y el tamaño que de esta, a continuación se presentan acciones generales y alternativas viables para que cada municipalidad, según sus capacidades, pueda definir el recurso que se designará a la iniciativa.

1. Sobre el equipo de trabajo: aunque es lo que normal, no es estrictamente necesario que se designe un departamento específico como encargados del proceso de apertura de datos, tampoco se necesita un equipo con gran número de personas, por el contrario, en los casos estudiados por el equipo de investigadoras, los equipos constan de 2 a 3 integrantes, sin embargo, se encontró que aumentar el número de colaboradores, incrementa también la productividad.

Se recomienda seguir los siguientes pasos para determinar el equipo encargado:

- a. Definir el número de personas que conformarán el equipo de apertura de datos, se sugiere un mínimo de 3 personas, que podría aumentar de acuerdo al tamaño de la municipalidad.

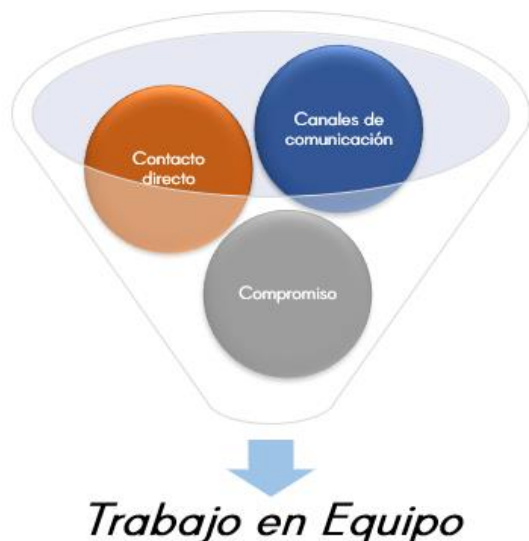
- b. Establecer los miembros del equipo basado en las tareas que deben realizar, la experiencia y la carga de trabajo con la que cuentan. El equipo debe conformarse preferiblemente de personas de distintas áreas para contar con criterios profesionales en los distintos aspectos que la apertura de datos requiere. La conformación más básica correspondería a: una persona del área de tecnologías de información, una del área de planificación y una del área de comunicación o relaciones públicas.
 - c. Instaurar al jefe o director del equipo, que será quien dirija y oriente a las demás personas colaboradoras. Es importante que quien ostente esta posición posea las capacidades y conocimientos básicos relacionados con la apertura de datos y pueda transmitir el conocimiento a sus compañeros(as).
 - d. Realizar una distribución de tareas entre los responsables asignados en la institución, lo que evitará que, iniciado el proceso, algunas personas funcionarias se recarguen de trabajo impactando negativamente en la calidad de la labor y los niveles de productividad.
2. Sobre el recurso económico: el dinero que se dedique a la iniciativa dependerá de la capacidad de cada municipalidad y la viabilidad de dedicar presupuesto a ella, sin embargo, con el fin de ofrecer alternativas para que, indiferentemente de la solvencia económica, se pueda cumplir con una proyección presupuestaria se aconseja:
- a. Análisis de los recursos existentes: Primero se debe realizar un tipo inventario de los recursos con los que ya cuenta la municipalidad, por ejemplo, evaluar la calidad de la página web para que sea utilizado como el portal de publicación de los datos, valorar la capacidad instalada del equipo de tecnologías de información para

preparar y publicar la información según los estándares internacionales o utilizar herramientas alternativas.

- b. Definición de las faltantes: Una vez que se haya realizado un “inventario” de lo que ya se tiene se debe proceder a enlistar los recursos y herramientas con los que no se cuentan, para que se contemplen las alternativas existentes y se informe a las dependencias correspondientes de modo que se apruebe presupuesto. Por ejemplo, si se denota que el equipo de TI no cuenta con las posibilidades de desarrollar el portal para la publicación de datos, se puede iniciar mediante el uso de herramientas gratuitas o de muy bajo costo, como Documentos de Google o Dropbox, en donde se pueden compartir archivos en distintos formatos para que sean descargados por la ciudadanía. Por otro lado, si se tiene la posibilidad se puede contratar un proveedor externo de servicios, los cuales brindan acompañamiento durante todo el proceso.
- c. Hecha la previsión presupuestaria y la solicitud a los jefes resta lograr la aprobación total, o en su defecto, realizar modificaciones necesarias en tema de alternativas, tiempos y demás factores, para acoplarse al presupuesto aprobado.

5.3.2.4 Marco general de acción para fomentar el trabajo en equipo:

Figura 14: Elementos del trabajo en Equipo



Fuente: elaboración propia, 2019.

La apertura de datos no se puede llevar a cabo sin la colaboración de todas las personas funcionarias municipales, por lo que es de suma importancia que las personas encargadas del proceso logren sinergia con las demás dependencias, de modo que se asegure la disponibilidad oportuna de los datos, una vez iniciada la apertura. Entendido así, el trabajo en equipo se refiere a la cohesión del personal expresada con el compañerismo y

pertenencia a la causa, en este caso, apertura de datos.

Con el objetivo de que se potencie la coordinación interna y la interdisciplinaria aplicada al proceso, se recomienda que el equipo que haya sido designado como responsable de la apertura de datos:

1. Establezca contacto con todas las dependencias municipales: Identificadas las áreas de la municipalidad que tengan relación directa con el proceso de apertura de datos y aquellas que deban proporcionar información y datos para alimentarlo, es necesario que el equipo se dé a la tarea de crear canales de comunicación directa y eficientes. Para esto, una persona debe ser designada por cada departamento que adquiera el compromiso de dar seguimiento a la apertura de datos, preparar la información a tiempo y en forma y promocionar de manera general el proceso en su área. Es importante explicarles a estas personas la importancia de su trabajo y el gran aporte que están haciendo al desarrollo de la iniciativa; esto, muy de la mano con su sensibilización, la cual se explicará más adelante.

2. Cree un órgano de consulta o comisión: es importante contar con un órgano de consulta que tenga representación de las diferentes áreas de la municipalidad que suma la responsabilidad de mantenerse al tanto de las actividades emprendidas por el equipo de datos abiertos, participe en procesos de co-creación y valide los datos que se van a liberar. Se recomienda conformarlo con representación de: área de desarrollo urbano, área planificación estratégica institucional, área financiera, preferiblemente de presupuesto, área de tecnologías de información y del despacho del alcalde.

En caso de no contar con alguna de las dependencias anteriores, se debe realizar un análisis para conocer qué departamentos jugarán un rol preponderante en el proceso de apertura como generadores de datos, validadores de la información, aseguradores de la continuidad del proyecto, entre otros y conformar la comisión. O en su defecto, homologar, mediante el estudio de las funciones de cada departamento, con las mencionadas.

5.3.2.5 Marco general de acción para satisfacer las necesidades de capacitación.

La capacitación y adquisición de conocimiento fresco y actualizado debe ser una constante antes y durante el proceso de apertura, pues la naturaleza del proceso demanda la innovación de las prácticas, los métodos, las alternativas de publicación, etc., para que los resultados sean los mejores posibles. Entendiendo que el proceso se debe desarrollar, estructuralmente, con dos grupos: el equipo encargado y las personas funcionarias en general, es necesario que la capacitación se realice de modo que satisfaga las necesidades de aprendizaje de cada persona, es decir, el proceso de

Figura 15: Pasos para la capacitación



Fuente: elaboración propia, 2019.

sensibilización tendrá un contenido general sobre la importancia de los datos abiertos y el papel de la persona funcionaria dentro del proceso. Asimismo, la capacitación del equipo a cargo deberá contener materia mucho más específica en cuanto a requerimientos técnicos, metodología, reglamentos y más. Sin embargo, el proceso de capacitación, indistintamente del grupo al cual se dirija, deberá contener los 3 pasos siguientes:

1. Detección de las necesidades de capacitación: la capacitación debe siempre tener un fin, por lo que es importante que antes de solicitar recursos o enviar a una persona funcionaria a algún proceso de adiestramiento, se determine que es realmente necesario. Para determinar las necesidades de capacitación, se puede ejecutar una diagnóstico de necesidades de capacitación en el cual se constate qué debe mejorar la persona funcionaria o departamento en cuanto al conocimiento y habilidades que manejan, siguiendo esta línea:
 - a. Definir los resultados que se desea obtener: es de suma importancia que primero se identifique que se desea mejorar en la institución, para de esta forma identificar
 - b. Hacer una relación entre los resultados que se desean y las competencias que tengan los y las empleadas: se debe recolectar información sobre las personas funcionarias

y sus competencias. Dicha información recolectada se debe analizar en función de cuanto se enfoca en lo que deseo obtener de la capacitación, cuáles de esas competencias se encuentran ligadas directamente a mi propósito de capacitación.

- c. Realizar una identificación de las competencias que pueden ser mejoradas: cuando se tiene conocimiento de las competencias que se encuentran abordadas por las personas funcionarias, se debe identificar cuáles de ellas realmente se pueden mejorar por medio de programas de capacitación y cuáles requieren de incorporación de nuevos(as) funcionarios(as).
- d. Realizar una evaluación de competencias: para evaluar las competencias de las personas funcionarias, es necesario aplicar encuestas o test, sin embargo, para garantizar una adecuada identificación de estas, es importante incorporar profesionales a la identificación de variables no observables que se puedan presentar, como la personalidad.
- e. Identificar el rendimiento del personal y posibles brechas: se deben identificar diversos niveles de rendimiento asociados de forma directa con cada una de las competencias, para de esta forma lograr estandarizarlo y medir la cantidad de personas funcionarias que alcanzan el rendimiento por encima de la media y la cantidad que no lo alcanzan.
- f. Realizar una priorización de las necesidades que se van a mejorar: una vez identificada la cantidad de personas funcionarias a capacitar y la especificidad en la que se deben capacitar, es necesario planificar cuales competencias tienen mayor grado de prioridad partiendo de las necesidades institucionales.

- g. Definir la modalidad de programa para capacitar: Para transmitir el mensaje (capacitación) lo más claro posible, es necesario determinar con el mayor de los cuidados cuál es la metodología (seminarios, talleres, clases, etc.) que se adapta mejor a las necesidades de capacitación identificadas.
 - h. Determinar el costo *vs.* el beneficio del programa seleccionado: Se debe analizar si la metodología seleccionada para desarrollar el proceso de capacitación se encuentra al alcance de la institución, para evitar iniciar un proceso y que se deba detener por un mal cálculo presupuestario o mala definición de tiempo necesario.
2. Detección de las fuentes de capacitación: es importante que la municipalidad, en específico, el equipo de trabajo encargado, conozca las instituciones tanto públicas como privadas que desarrollan actividades de capacitación, talleres, conversatorios, foros, charlas, cursos virtuales y conferencias. En Costa Rica destacan:
- a. Abriendo datos Costa Rica: “es una organización de sociedad civil sin fines de lucro cuyo objetivo es contribuir a fomentar la cultura de datos abiertos mediante la capacitación, el desarrollo de proyectos relacionados y, sobre todo, apoyando el acceso a la información pública para el ejercicio ciudadano en todas sus facetas.” (abriendodatos.cr, 2019).
 - b. Accesa Costa Rica: es una organización que busca “fomentar la conformación de una sociedad abierta, democrática, inclusiva y diversa, promoviendo con ese objetivo la transparencia, la rendición de cuentas, el acceso a la información de interés público y la participación ciudadana.” (accesa.org, 2019). Su trabajo se centra en el desarrollo de investigaciones, instrumentos y espacios que fomenten el acceso a la información de interés público, entre otras cosas.

- c. Costa Rica Integra: Una organización sin fines de lucro que funge como “Contacto Nacional de Transparencia Internacional para Costa Rica y cuya naturaleza es ser una organización nacional, independiente e imparcial” (costaricaintegra.org, 2019) que trabaja impulsando, desde la sociedad, un sistema nacional transparente, recto y sin corrupción.
- d. Comisión Nacional para un Gobierno Abierto: Es un órgano público decretado por presidencia que tiene la finalidad de coordinar y facilitar la implementación de gobierno abierto en el sector público costarricense, esto incluye datos abiertos. Alineado con el tema de capacitación, la municipalidad debe aprovechar que la CNGA debe por ley “Apoyar a las instituciones en la elaboración de la normativa necesaria para la adopción y promoción del Gobierno Abierto” (Decreto Ejecutivo 38994-MP-PLAN-MICITT, 2015) y “Facilitar la generación de instancias de reflexión que desarrollen el conocimiento y las capacidades de gestión sobre Gobierno Abierto en el país.” (Decreto Ejecutivo 38994-MP-PLAN-MICITT, 2015). Así también, esta comisión, en coordinación con el MICITT, proporcionan herramientas tecnológicas que ayudan a democratizar la información pública.
- e. Comisión Nacional de Datos Abiertos: Enlazada con la anterior, la CNDA evalúa y hace recomendaciones sobre el avance progresivo de los planes nacionales de acción para la implementación del Decreto Ejecutivo N° 40199 que “Establece la Apertura de Datos Públicos”. y demás instrumentos que lleven a la disponibilidad y uso de los datos públicos abiertos y apoya activamente la publicación y uso de

los datos abiertos con los distintos actores del ecosistema.

(gobiernoabierto.go.cr, 2019)

3. Programación de las capacitaciones: Propiamente para la implementación de las capacitaciones es necesario que se identifique, según el tema a desarrollar, quién debe recibir la capacitación, asistir al conversatorio, realizar el curso virtual, etc. de modo que se fortalezcan las capacidades propias de cada eslabón. Esto significa, decidir si es una capacitación técnica específica que debe ser recibida por el especialista de TI, si se trata de un fortalecimiento de las habilidades de interacción con la ciudadanía y fomento de participación, que deba ser recibida por la persona encargada de comunicación o relaciones públicas, y así con todos los temas. También es importante realizar un cronograma para mantenerse al tanto de las actividades que se llevarán a cabo y la asignación de los asistentes, de modo que no se afecten las funciones diarias del equipo de trabajo.

5.3.2.6 Marco general de acción para el acatamiento de la legislación:

La apertura de datos en Costa Rica ya cuenta con normativa que le reglamenta, por lo que es vital importancia que tanto las personas a cargo, como el resto de la municipalidad, conozcan y apliquen tanto las leyes y decretos directos, como la normativa conexas que respalda la democratización de la información pública.

En esta instancia, compete a esta guía brindar el compendio de los mandatos vigentes y a la persona funcionaria estudiar, comprender y aplicar lo estipulado. En materia de datos abiertos se debe conocer e implementar:

- Decreto Ejecutivo N°40199-MP, que establece la apertura de datos públicos, emitido por el Poder Ejecutivo en el año 2017.

- Decreto Ejecutivo N° 38994-MP-PLAN-MICITT Decreto Ejecutivo Fomento del Gobierno Abierto en la Administración Pública y Creación de la Comisión Nacional para un Gobierno Abierto, emitido por el Poder Ejecutivo en el 2015.
- La Constitución Política respalda el acceso a la información pública en sus artículos 9 y 30, donde se le concede al pueblo un rol fundamental en el gobierno y garantiza el libre acceso a la información con interés público respectivamente.
- Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC, Decreto Transparencia y Acceso a la Información Pública, emitido por el Poder Ejecutivo en el 2017.
- Decreto N° 074-MP Apertura de Datos Abiertos, que se dirige a la administración pública descentralizada, emitida por el Poder Ejecutivo en el año 2017.
- Ley N° 8968 Protección de la Persona frente al tratamiento de sus datos personales, que debe tenerse en cuenta a la hora de decidir qué y cómo publicar. Fue emitida por la Asamblea Legislativa en el año 2011.

5.3.2.7 Marco general de acción para identificar experiencias exitosas:

La apertura de datos públicos se ha convertido en un tema de gran importancia a nivel nacional e internacional y han sido muchos los esfuerzos para la implementación en el sector público. Cada proceso tiene aciertos y desaciertos por lo que es importante investigar y estudiar casos de

Figura 16: Proceso para la extracción de buenas prácticas



Fuente: elaboración propia, 2019.

éxito para extraer buenas prácticas que orienten el proceso propio. Para identificar casos de éxito y extraer buenas prácticas se puede aplicar el siguiente método:

1. Indagar, tanto a nivel nacional como internacional, instituciones públicas con la misma naturaleza jurídica que la municipalidad (autónomas) que hayan incursionado en la apertura de datos y se puedan constatar resultados positivos. En su defecto, se investigan los procesos de apertura de datos en instituciones públicas en general.
2. Una vez identificados los casos de éxito que presenten características similares a la propia municipalidad, se debe iniciar un proceso de individualización y extracción de buenas prácticas para cada caso que tengan el potencial de ser replicadas.
3. Prepara un compendio o manual de buenas prácticas considerando las siguientes recomendaciones:
 - a. Una buena práctica no es solo una acción considerada buena, también es una práctica que generó resultados exitosos, demostrando así que funciona. Por lo tanto, se puede tomar como modelo, es decir, ha sido probada y validada.
 - b. Para identificar una buena práctica, se deben considerar los siguientes criterios:
 - i. Efectiva y exitosa: se denota la idoneidad estratégica de la práctica en el marco de apertura de datos y se posiciona como un medio eficaz y positivo para alcanzar un objetivo específico dentro del proceso.
 - ii. Actual: la práctica sigue las corrientes actuales de apertura de datos, está alineada con los recursos tecnológicos modernos y con la normativa vigente, de modo que significa un avance en el proceso.
 - iii. Técnicamente posible: la buena práctica es viable técnicamente de modo que es fácil de comprender, aprender y aplicar.
 - iv. Replicable: la práctica en estudio debe poder repetirse en la municipalidad sin perjuicio de su naturaleza jurídico, normativa interna y legislación

nacional. Además, es adaptable al propio proceso de manera que se alinea con los objetivos, situaciones y contextos existentes.

- v. Minimiza riesgos: las buenas prácticas, si son identificadas correctamente, contribuyen a la reducción de los riesgos durante el proceso y aportan capacidades para responder ante eventualidades.

5.3.2.8 Marco general de acción para la adecuada planificación

La planificación es un requerimiento fundamental para la implementación de cualquier proyecto en el sector público porque es la etapa en la que se definen los tiempos, las actividades y los recursos correspondientes a la iniciativa. Planificar adecuadamente reduce la incertidumbre y minimiza riesgos, establece el compromiso de la administración y motiva a la buena implementación, asegura que las actividades a realizar, por el análisis que debe realizarse, sean factibles y oportunas, entre muchas otras ventajas.

Para planificar de manera adecuada, es importante tomar en cuenta todos los factores que se han mencionado hasta ahora. Un plan de implementación de datos abiertos debe contener:

1. Objetivos que se persiguen con el proceso de apertura de datos. Estos pueden redactarse en concordancia con la diferente información que se ha venido estableciendo, consultando normativa, leyes, estándares internacionales y experiencias de éxito.
2. Marco legal y normativo que rige el proceso, de modo que se cuente con los lineamientos que den certeza de lo que se puede y no se puede hacer atendiendo el principio de legalidad que engloba al sector público.
3. Actividades y metas: conjunto de acciones dedicadas a la consecución de los objetivos señalados. Estas actividades, de igual forma, deben estar alineadas a los recursos

disponibles, capacidad instalada de la municipalidad y normativa vigente. Es importante que se especifique el recurso económico y material que se debe brindar a cada una.

4. Estrategia de trabajo: recoge las actividades y las ordena de modo que se puedan realizar coherentemente, es decir, aquellas que puedan ser implementadas paralelamente y aquellas que deban utilizar insumos producidos por una actividad previa. Tal es el caso de la capacitación, que debe aplicarse una vez aplicado el proceso de detección de necesidades de capacitación.
5. Plazos: establece los tiempos en los cuales deben cumplirse cada una de las acciones programadas dentro de la estrategia de trabajo.
6. Responsables: establecer la persona funcionaria municipal encargada de cada una de las actividades, por ejemplo, si una de las actividades corresponde a la recolección y preparación de datos relacionados con presupuesto, es sensato designar a una persona de la Dirección Financiera como colaboradora.
7. Mecanismos de control de calidad: es importante que dentro de los planes se designen tiempos para evaluar y ejercer control sobre el proceso, de modo que se puedan ir implementando acciones de mejora. Se deben definir mecanismos de control de la apertura de datos con el fin de medir avances de apertura, por ejemplo, apegarse a los ítems y variables que evalúa el Índice de Transparencia aplicado por la Defensoría de los Habitantes con el CICAP, el cual permite medir la evolución de la apertura en la institución año tras año.

5.3.2.9 Marco general de acción para potenciar la participación ciudadana en el proceso de apertura

La participación ciudadana ocupa un lugar de alta importancia en tanto es la ciudadanía la principal beneficiada del proceso de apertura. Además, constituyen una fuente importante de generación de datos y validación de estos mediante procesos de cocreación y consulta. Se detallan, a continuación, mecanismos mediante los cuales la municipalidad puede establecer comunicación directa con la población y, por tanto, promover la concientización y consecuente consumo de los datos, la sensibilización de la ciudadanía y la detección de necesidades de información.

Figura 17: Mecanismos para incluir a la ciudadanía en el proceso de apertura de datos



Fuente: elaboración propia, 2019.

1. Laboratorios ciudadanos: son espacios en los cuales se trabaja en conjunto con la ciudadanía en la solución de problemas e implementación de proyectos específicos definidos desde las necesidades e inquietudes presentadas por ciudadanos(as), en este caso, se recomienda para determinar los temas de interés de la ciudadanía en torno a la publicación de datos, es decir, qué datos consumirían. Para llevar a cabo un laboratorio ciudadano es necesario, en un sentido general:
 - a. Establecer a quien está dirigido, es decir, se van a tratar las necesidades de información de la población en general o se realizará por sectores (empresarial,

educativo, adulto mayor, seguridad ciudadana, etc.) para convocar mediante invitación

- b. Determinar los objetivos que se desean alcanzar en ese espacio en concreto.
 - c. Contar con un espacio adecuado para realizar la actividad, esto dependerá de la cantidad de asistentes que se esperan y las dinámicas que vayan a realizarse.
 - d. Establecer la estrategia de dirección del laboratorio, ordenar las dinámicas, tiempos de participación, insumos y materiales necesarios.
 - e. Ofrecer a los participantes un medio para enterarse sobre los resultados del laboratorio y las acciones que se vayan a implementar a raíz de este.
2. Grupo focal: es una reunión en la que un investigador o interesado invita a personas seleccionadas con el objetivo de generar discusión y opiniones en torno a un tema específico propuesto por el investigador. En este caso, el grupo focal puede ser desarrollado por un(a) funcionario(a) municipal que forme parte del equipo encargado de apertura de datos, para determinar las necesidades de información de un sector específico de la población o sobre un tema específico que resulte importante. Por ejemplo, si se desea conocer qué datos resultarían útiles para el sector empresarial como una forma de fomentar la inversión en el cantón, se realiza un grupo focal al que se invitan emprendedores y empresarios para discutir sobre la información que encontraron útil al iniciar su actividad económica. Las acciones generales para llevar a cabo el grupo focal son:
- a. Determinar el tema central de discusión
 - b. Definir el perfil de las personas que deben participar y el número de participantes.
 - c. Establecer si se debe contar con un moderador o animador.
 - d. Desarrollar una guía que dirija la discusión y evite desviarse del tema

- e. Contar con un responsable de ir extrayendo la información relevante que luego pueda ser recolectada en un informe o documento formal.
3. Encuesta de opinión: es un medio para la recolección de información que se realiza mediante un instrumento previamente definido y estructurado por el investigador o equipo a cargo, diseñado para conocer la opinión sobre un tema o temas específicos.

La encuesta puede ser aplicada de forma física, cara a cara con el ciudadano, sin embargo, resulta muy costoso; o puede aplicarse digitalmente mediante la página web o herramientas gratuitas como formularios de Google.

El instrumento debe contener preguntas concisas que sean fáciles de procesar en la etapa de análisis de los datos. Se debe definir, al igual que en los ejemplos anteriores, la población a la que va dirigida y el tipo de información que se desea obtener, además, el ciudadano debe identificar fácilmente el objetivo del instrumento.

Con respecto a la sensibilización de la ciudadanía en tema de apertura de datos, claramente debe exponerse la finalidad de cualquiera de las actividades que se realice ante la ciudadanía, lo que conlleva la explicación de la iniciativa de apertura de datos que se quiere realizar, se recomienda que la introducción sea completa, que se indique la importancia de la apertura de datos y el rol del ciudadano como generador y consumidor de los datos, así como el aporte a la transparencia y potenciamiento del control ciudadano que realiza el proceso.

De este modo, no solo se logra cumplir con la detección de las necesidades de información, sino que se genera ciudadanía informada que toma parte activa en la apertura de datos.

5.3.2.10 Marco general de acción para establecer el contacto interinstitucional

Para que la municipalidad logre un proceso exitoso, es necesario que establezca relaciones y canales de comunicación eficiente con las organizaciones atinentes a la apertura de datos, de

modo que pueda obtener información, recomendaciones, capacitación, entre otros. Algunas de las instituciones preponderantes en tema de datos abiertos son:

- Defensoría de los habitantes: ha sido el ente encargado de evaluar las iniciativas de gobiernos mediante la instauración del Índice de Transparencia. Han realizado investigación, de la mano del CICAP, en temas de factores determinantes para la calidad del acceso a la información y los datos abiertos, por lo que la municipalidad podría utilizarlo como un mecanismo de consulta.
- La Comisión Nacional para un Gobierno Abierto y la Comisión Nacional de datos abiertos son los órganos que han sido designados desde el Poder Ejecutivo para dirigir los esfuerzos en el país, es importante que la municipalidad establezca comunicación efectiva con estas entidades para que pueda así obtener recursos e información oportuna. Ambas comisiones tienen representación de variadas instituciones públicas, sector privado y sociedad civil, por lo que los criterios gozan de validación y seguramente agregarán valor al proceso de apertura de datos municipales.
- Ministerio de Ciencia Tecnología y Telecomunicaciones: Se le ha otorgado a este ente la responsabilidad de definir y proporcionar orientación en cuanto a las herramientas tecnológicas idóneas para la democratización de la información pública y la apertura de datos.
- Organizaciones de sociedad civil, fundaciones y demás del sector entre las que se encuentran Abriendo Datos Costa Rica, Accesa, Costa Rica Íntegra, las cuales fueron descritas en el apartado de capacitación.

Es importante que la municipalidad aproveche cualquier espacio de interacción con estas u otras instituciones cuando se traten temas de datos abiertos, pues el aprendizaje es continuo y se

pueden obtener nuevas ideas para la mejora del proceso de apertura de datos que se quiere implementar.

5.3.2.11 Recomendaciones finales de la guía de acción:

El fin último tanto de la herramienta autoevaluativa como de la guía de acción es preparar a la municipalidad para un proceso exitoso de apertura de datos, por lo que, se debe aplicar la herramienta y la guía de la manera más objetiva posible para que los resultados sean los mejores posibles.

Las acciones que se decidan implementar deben adaptarse a las capacidades y estructura de la municipalidad de modo que no vayan en contra de los mandatos y directrices internas, además, es vital que sean validadas por un órgano representativo municipal que pueda dar fe de la viabilidad de aplicar cada una de las alternativas elegidas, esto con el fin de que las acciones no se queden estancadas.

Esta guía de acción es un marco general de las actividades que pueden realizarse en aras de conseguir el cumplimiento completo de la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos MACOAD, sin embargo, debe quedar claro que no representa la única línea de acción; si en el seno de la municipalidad después de un proceso de análisis y deliberación se determina una mejor manera de conseguir contar con los factores de éxito, es completamente válido y no deja de ser tan efectivo como lo que en este documento se indica.

Con respecto a la definición de los recursos económicos y materiales, al ser esta una guía que debe ser útil para todas las municipalidades, evita ahondar en temas de presupuesto, pues este es una de las más marcadas diferencias entre gobiernos locales por lo que establecer montos y presupuestos específicos para la apertura de datos podría dejar en rezago a aquellas municipalidades que no logren llegar al presupuesto recomendado.

Considerado lo anterior, es importante que las autoridades municipales conozcan que la apertura de datos, como todo proyecto de carácter público, demandará recursos económicos y, por tanto, antes de pensar en la implementación de datos abiertos, tendrán que definir si están o no en la capacidad de emprender el proyecto. Entendido esto, no se debe ver un presupuesto limitado como la negativa ante el impulso de la iniciativa, como bien se especifica en el contenido de la guía, pues la apertura de datos se puede dar desde plataformas gratuitas o de muy bajo costo, siempre y cuando las personas encargadas sepan darle uso. En estos casos la inversión disminuye y permite dedicar fondos a la capacitación y preparación del recurso humano.

Esta guía y la matriz pueden ser aplicadas tantas veces como la municipalidad considere necesarias, pero debe mantenerse en cuenta que el tema de apertura de datos es un tema en constante evolución, por lo que, además de lo que se indica en este documento, es importante que las personas encargadas de la aplicación de la herramienta y del venidero proceso de apertura de datos no se limiten al contenido de este documento y emprendan constante investigación.

Importante recalcar que esta guía (ni la herramienta) no explica cómo abrir datos, pues este es un proceso técnico y específico, sin embargo, prevé la necesidad de que las personas que vayan a tomar el proyecto en manos cuenten con la suficiente preparación en el tema y puedan desarrollarlo de la mejor forma. Este documento contiene líneas de acción generales para preparar a la municipalidad de cara al proceso, es decir, asegura que se cuente con las capacidades organizacionales necesarias para que el proceso de apertura de datos se desarrolle y promueve, mayoritariamente, un ambiente preparado, con personas funcionarias informadas, jercas comprometidos, equipo de trabajo capacitado, recursos disponibles y ciudadanía enterada.

5.3.3 Validación del contenido de la MACOAD

La validación de la herramienta se realizó mediante su presentación ante las municipalidades que formaron parte del estudio, pues, además de ser el origen del instrumento, conforman un

órgano de consulta que conoce de experiencia propia las necesidades que surgen y capacidades organizacionales necesarias en el proceso de apertura de datos.

Se facilitó la MACOAD a las personas encargadas de apertura de datos en las Municipalidades de Montes de Oca, San José y Palmares, quienes analizaron el contenido y expresaron, mediante un instrumento de consulta digital (ver anexo 5), su opinión, recomendaciones y las mejoras que debían ser tomadas en cuenta en la herramienta.

En primera instancia, se cuestiona sobre la apariencia general de la herramienta, diseñada con el objetivo de ser visualmente llamativa y entendible a primera vista. Sobre esto, se alcanza el consenso positivo, es decir, las tres respuestas coincidieron en la claridad de la herramienta y la amigabilidad con el o la usuario(a).

De seguido, se comprueba la utilidad y claridad del Manual de Usuario ubicado en la segunda pestaña del libro de cálculo que contiene la MACOAD. El manual presenta prosa y representación gráfica de los pasos que deben seguirse para completar la herramienta y contó con la aprobación absoluta de las personas consultadas, quienes consideraron que la información provista es suficiente y clara para que el o la usuario(a) pueda llenar la herramienta sin problemas.

Con respecto a los factores de éxito que conforman la matriz autoevaluativa, todos contaron con la aprobación de las representantes municipales, pues concuerdan con los elementos que consideran como vitales en los procesos de apertura de datos que han tenido que gestionar. Los 9 factores fueron catalogados como muy importantes o importantes, lo que da fe de la idoneidad del proceso de análisis que realizó el equipo de investigadoras a la hora de establecer cada uno de los factores de éxito.

En el mismo orden de ideas, para validar las definiciones y contenido de los subfactores de éxito, se indagó la claridad de las definiciones dadas, con el objetivo de conocer si estas constituyen

información suficiente para que la persona usuaria defina qué datos necesita para poder dar una calificación objetiva y dónde conseguirla. La mayoría de las definiciones fueron descritas como claras o muy claras, lo cual añade valor a la amigabilidad de la herramienta con la persona.

Si las personas usuarias perciben con seguridad las definiciones brindadas para los subfactores es certero que la aplicación de la herramienta se llevará a cabo sin contratiempos, pues la calificación que debe otorgar la persona funcionaria va en línea con lo que establece el subfactor, que consecuentemente, mediante el promedio de las calificaciones, genera la nota para el factor de éxito y así también para la MACOAD en totalidad.

Otro componente de alta importancia para la herramienta es la ponderación de los factores de éxito, pues esta juega un rol fundamental en la calificación final y por tanto en la definición del nivel de madurez municipal de cara al venidero proceso de apertura de datos. Con respecto a esto, las encuestadas externaron acuerdo mayoritariamente, sin embargo, las opiniones en este apartado fueron divergentes en tanto los casos específicos experimentados por cada una difieren en cuanto a los recursos dedicados, la inclusión de la ciudadanía y el rol de la coordinación interinstitucional.

Con lo anterior en cuenta, se estableció una ponderación objetiva que otorgue el peso correspondiente según la importancia encontrada posterior al análisis de cada caso, especificando las recomendaciones pertinentes en la guía de acción.

El apartado de interpretación de resultados se construyó de la manera más simple encontrada, de modo que la comprensión no fuera un problema, indistintamente de la persona funcionaria que tuviera que aplicar la herramienta. Este segmento fue determinado como altamente entendible, así también, se catalogó lo que en la herramienta se presenta como “Qué debo hacer”, que especifica las acciones a seguir basado en la calificación obtenida y el nivel de madurez resultante posterior a la completa aplicación de la MACOAD.

Las representantes municipales expresaron conformidad con el diseño, contenido general, utilidad y alcance de la herramienta y ofrecieron recomendaciones como aportar una sección de normativa que sustente la iniciativa de apertura de datos o dar ejemplos concretos de acciones en el apartado que especifica qué hacer una vez terminada la aplicación, las cuales que fueron tomadas en cuenta en la elaboración de la guía de acción.

Adicionalmente, se sometió la MACOAD al análisis de personas expertas en el tema de apertura de datos. Zamora, miembro de la Comisión Nacional de Datos Abiertos y parte del comité asesor de este trabajo de investigación destacó la simplicidad de aplicación de la herramienta, aspecto propio de una autoevaluación, así también catalogó el contenido como claro, conciso y potencialmente aplicable en sectores diferentes del municipal. Por otro lado, Geannina Sojo, Coordinadora de Gobierno Abierto, validó el contenido de la herramienta y lo catalogó como necesario. Expresó anuencia para incorporar la MACOAD dentro de las acciones estrategias de gobierno abierto y así obtener una línea base sobre el nivel de madurez que tienen las municipalidades costarricenses (ver anexo 6).

CAPÍTULO VI: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Es importante, antes de concluir el proyecto investigativo, que el equipo se refiera a las conclusiones y recomendaciones que derivan de los resultados obtenidos durante el proceso de investigación, las cuales se alinearon con los objetivos establecidos en el capítulo primero de este documento.

Siendo las capacidades organizacionales para la apertura de datos municipales el núcleo de la presente investigación, seguidamente se establecen las conclusiones y recomendaciones con base en los hallazgos obtenidos desde el diagnóstico preliminar hasta la herramienta autoevaluativa que se generó.

6.1 Conclusiones

Este proyecto permitió al grupo de investigadoras develar la realidad nacional en cuanto a la apertura de datos en el ámbito municipal culminando en las lecciones y conclusiones que se enlistan con el fin de cerrar el ciclo investigativo de la mejor forma:

Existen limitaciones de conocimiento en cuanto a la apertura de datos y Gobierno Abierto como tal. Si bien es cierto, el sector público cuenta con normativa y lineamientos que establecen factores clave para la implementación de datos abiertos, es necesario un mayor acompañamiento desde las entidades que promueven las iniciativas de manera tal que las instituciones (municipalidades, en este caso específico) puedan llevar a cabo el proceso sin mayores obstáculos, pues se aventuran en la apertura de datos sin tener conocimiento real y tácito sobre el tema, lo cual resulta en la dificultad de mantener a flote el proyecto y la desmotivación de los funcionarios encargados.

Por un lado, así como falta formación en las instituciones públicas, falta conocimiento e información desde la ciudadanía y esto constituye un problema que afecta al adecuado desarrollo

de la apertura, pues el ciudadano tiene un papel fundamental tanto como consumidor y como generador de datos. Pasar por alto la necesidad de incluir al ciudadano en el proceso resulta en esfuerzos vanos, pues no se puede concretar la finalidad del proyecto a cabalidad. Si los datos se abren, es para ser utilizados, de otro modo, sigue siendo información desconocida.

Por otro lado, se constató la voluntad política como elemento vital del proceso de apertura de datos, tanto que si no existe este componente, el proyecto pelagra en cuanto asignación de recursos, inclusión en planes y continuidad. Si la iniciativa no nace en los altos mandos, es necesario (como se establece en la guía de acción dada en el capítulo quinto) que se genere interés en ellos, ya que como bien lo establecen las representantes municipales de Palmares, San José y Montes de Oca, si no hay voluntad, no se abren datos.

Los gobiernos locales que han logrado abrir datos, incluidos aquellos incluidos en el presente documento, aunque implementaron la apertura de datos llegando a la liberación de información, se toparon con un vacío importante en cuanto a la efectividad de los datos y el uso que la ciudadanía les está dando. No existe un mecanismo para controlar y evaluar la idoneidad de la información que está siendo liberada o determinar si es realmente útil para la demografía que maneja la municipalidad. Por lo anterior, reclama atención la necesidad de establecer canales de comunicación directa con la ciudadanía incluso previo a iniciar un proceso de apertura de datos, el cual ha sido uno de los factores contemplados dentro de la presente investigación y forma parte de la herramienta final.

En los casos de éxito estudiados, como se ha mencionado en el capítulo quinto, se pudieron detectar, además de factores de éxito, grandes obstáculos con los que han tenido que lidiar las municipalidades por no contar con la información y herramientas necesarias para emprender la apertura de datos. Se constata un proceso difícil, con pronunciadas curvas de aprendizaje,

constante evolución y demandante de compromiso, del cual generalmente solo los funcionarios a cargo entienden la importancia y beneficios para el gobierno local.

La MACOAD se posiciona como una alternativa que lucha contra estos obstáculos, dejando claro que corroborar el nivel de madurez municipal con respecto al proceso de apertura de datos es un factor determinante en el éxito o fracaso del proyecto. Las capacidades organizacionales con las que cuente o no la municipalidad serán el punto de partida para un proceso altamente demandante y que debe sostenerse en el tiempo.

La elaboración de la propuesta presentada permitió no solo conocer el estado general de la apertura de datos en el sector municipal sino también reafirmó tanto al equipo de investigadoras como a las municipalidades participantes del estudio la importancia que tienen y los grandes aportes que realizan los datos abiertos en el sector público. Aún más, la necesidad de prepararse de modo que se puedan alcanzar plenamente estos aportes y beneficios, pues no es suficiente que se abran datos, sino que el proceso de preparación conlleva conocer qué son, para qué sirven, quién los usa, qué demandan, con qué se debe contar, quién debe estar a cargo, como se debe administrar el proceso, con quién establecer comunicación, qué normas acatar, entre muchos otros factores que son tomados en cuenta en la herramienta generada.

La herramienta crea conciencia en la persona funcionaria sobre el entorno donde se trabaja y la confronta con la realidad institucional evitando que se mande a flote un proyecto para el cual no están preparadas. Sin embargo, es importante destacar que completar satisfactoriamente el instrumento autoevaluativo MACOAD establece únicamente el terreno ideal previo a la apertura de datos. Una vez que se desee iniciar el proceso de apertura, deberán utilizarse otras guías y herramientas que contengan lineamiento más técnicos y menos administrativos. Dicho esto, se confía que el alcance de una nota satisfactoria en el instrumento generado significa la existencia

de personal preparado, informado y capacitado, listo para enfrentar distintos escenarios una vez se inicie con la apertura.

La apertura de datos, realizada desde un nivel organizacional óptimo, genera un gran aporte a la función pública en tanto permite el desarrollo del proyecto con pocos contratiempos, el involucramiento activo de la ciudadanía y el compromiso de las personas funcionarias, todo esto derivado de la capacitación, información, investigación y planificación que activamente promueve la MACOAD.

Con respecto al cumplimiento de los objetivos, es seguro afirmar que se concretaron satisfactoriamente en razón de lo siguiente: respondiendo al primer objetivo específico, se pudieron identificar mediante diagnóstico previo de las 81 municipalidades costarricenses tres casos de éxito que sirvieron de base para la definición de factores críticos organizacionales necesarios en el proceso de apertura.

Respondiendo al segundo objetivo, se llevó a cabo un proceso de análisis donde se confrontaron los factores de éxito con la norma internacional para conocer si había o no constancia, de este modo se comprobó que las municipalidades logran la congruencia con gran parte de los estándares de la Carta Internacional de Datos Abiertos.

Con base en todo lo anterior, y atendiendo al tercer objetivo específico, se desarrolló una herramienta autoevaluativa para la valoración del entorno organizacional y grado de madurez en gobiernos locales para la implementación de datos abiertos como principal elemento de la propuesta.

Finalmente, la investigación cumplió a cabalidad con su objetivo general en tanto permitió desarrollar satisfactoriamente la propuesta para la valoración de condiciones organizacionales necesarias en gobiernos locales costarricenses para la implementación de datos abiertos, la cual

que se presentó en el capítulo quinto del presente documento y, adicionalmente, basado en la investigación documental y el trabajo de campo realizado, se concretó una guía de acción que acompañe a la MACOAD.

6.2 Recomendaciones

Las municipalidades deben superar la barrera tecnológica y aventurarse en la implementación de mecanismos que les permitan comunicarse con una ciudadanía “conectada”. La apertura de datos representa una alternativa viable y realizable, sin embargo, para esto es necesario que se le dé la importancia que merece. Potenciar la transparencia, la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la gobernanza son todos aspectos atribuibles a un proceso adecuado de apertura de datos, el cual que se alcanza únicamente si existe una etapa de preparación organizacional previa.

Por lo anterior, es recomendable no solo la aplicación de herramientas como la MACOAD, que promueve un proceso de preparación previo a la apertura de datos, también las municipalidades deben demostrar compromiso con los proyectos que emprenden, de modo que se les conceda la importancia y seguimiento correspondientes.

Entre de las recomendaciones más importantes se encuentra la designación de un departamento o área encargada específicamente de las iniciativas de gobierno abierto y datos abiertos, dado que la carga de trabajo que conllevan estos proyectos puede resultar desgastante al conjugarse con labores y tareas pertenecientes a otras dependencias dentro de la municipalidad.

En otro orden de ideas, destaca desde la investigación y trabajo de campo realizado, la necesidad de que las autoridades de Gobierno Central cobijen con mayor interés a los gobiernos locales mediante el acompañamiento, capacitación y fácil acceso a herramientas que contribuyan a la implementación exitosa de la apertura de datos, pues es menester que se divulguen y

promuevan herramientas como la Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos, MACOAD, la cual contribuye a la preparación de los y las funcionarias y la municipalidad en general de cara a la eventual implementación de la iniciativa de apertura, asegurando así que conozcan y entiendan el proceso y puedan sacarlo a flote.

La dependencia indicada para distribuir la herramienta y mantenerla al alcance de las municipalidades que deseen aplicarla es la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, dado que dentro de sus funciones se encuentra la premisa de impulsar la apertura de datos en el sector público. Esta área pertenece a Presidencia y es representada por Geannina Sojo Navarro, coordinadora en jefe, quien ha expresado su anuencia a acoger esta propuesta y promulgar su uso en el sector correspondiente.

Por un lado, lograr que la MACOAD se recomiende desde el Ministerio de Comunicación, donde se encuentra la Comisión Nacional de Gobierno Abierto, potencia otra de las sugerencias que nacen a partir de la investigación: concientización y generación de presión sobre los tomadores de decisiones para que consideren la apertura de datos dentro de la agenda política que manejan, es decir, se le debe conceder la importancia que merece el proceso, de modo que adquiera prioridad al momento de asignaciones presupuestarias y demás pasos burocráticos.

Por otro lado, ya en línea con el contenido de la herramienta y la guía de acción, el equipo de investigadoras aconseja que esta se someta a la constante revisión y actualización, respondiendo a la permanente modernización y avances en el tema de apertura de datos, por ejemplo, con la aparición de nuevas normas o estándares, creación de organizaciones atinentes u otorgamiento de competencias relacionadas con datos abiertos a otras instituciones públicas.

Es posible que con las pertinentes modificaciones, esta herramienta y la guía que la acompaña puedan ser implementadas en instituciones distintas a las municipalidades, pues la

apertura de datos se debe promover en todas las instituciones que manejan información de carácter público. Se estima que la Comisión Nacional de Datos Abiertos puede darle uso eficiente y eficaz de modo que se comience a construir a nivel país una cultura abierta.

Finalmente, se recomienda que la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Costa Rica considere la potenciación de nuevas líneas de investigación basadas o relacionadas con el presente trabajo, de modo que las labores de adaptación y aplicación de esta propuesta en sectores distintos del municipal se realicen desde esta institución en coordinación con las entidades correspondientes.

BIBLIOGRAFÍA

- abriendodatos.cr (2019). Acerca de nosotros. Recuperado de: <http://abriendodatos.cr/acerca-de>
- accesa.org (2019). Nosotros. Recuperado de: <http://accesa.org/nosotros/>
- Alguacil, J. (Agosto, 2012). Administración relacional. Revista en Cultura de la Legalidad: Eunomía, pp.152-160.
- Alguacil, J. (s.f.). Poder Local y Participación Democrática. Recuperado el 3 de agosto del 2019 de https://books.google.co.cr/books?id=YqCYObd0IV8C&pg=PA123&lpg=PA123&dq=Gobernanza+Local,+Gesti%C3%B3n+de+Redes+y+participaci%C3%B3n+ciudadana+ALGUACIL&source=bl&ots=YsOi-V7xw&sig=ACfU3U0QNN3apQQXDFVoGj6veFpC3x7YzQ&hl=es&sa=X&ved=2ahUKEwil7IC7l_njAhVnxFkKHUzuBSgQ6AEwAHoECAkQAQ#v=onepage&q=Gobernanza%20Local%20%20Gesti%C3%B3n%20de%20Redes%20y%20participaci%C3%B3n%20ciudadana%20ALGUACIL&f=false
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (1978). Ley N° 6227. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. (2011). Ley N° 8968. San José, Costa Rica
- Asamblea Legislativa. (1998). Código Municipal N°7794. Recuperado el 20 de septiembre del 2019 de: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=40197
- Bode, A (2013). Open Data: A History. [entrada de blog] Recuperado de: <https://www.data.gov/blog/open-data-history> Accesado el 9 de agosto de 2019.

Castro, M. (2015). Fichero Cantonal 2016. Instituto de Formación y Estudios en Democracia.

Recuperado el 20 de septiembre del 2019 de:

<https://www.tse.go.cr/pdf/ficheros/municipal2016.pdf>

CICAP (2019). Costa Rica avanza hacia el posicionamiento como el primer Estado Abierto,

Recuperado de: [http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/costa-rica-avanza-hacia-el-](http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/costa-rica-avanza-hacia-el-posicionamiento-como-el-primer-estado-abierto/)

[posicionamiento-como-el-primer-estado-abierto/](http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/costa-rica-avanza-hacia-el-posicionamiento-como-el-primer-estado-abierto/)

Concha, G., Naser, A. (2012) Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región.

Repositorio CEPAL. N° 47. 1-35. Recuperado de:

<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7331>

Constitución Política de Costa Rica, Costa Rica, 7 de noviembre 1949.

Contraloría General de la República. (2019). Sistema de información sobre Planes y Presupuestos

(SIPP). Recuperado el 20 de septiembre del 2019 de:

[https://cgrweb.cgr.go.cr/f?p=150220:1::::](https://cgrweb.cgr.go.cr/f?p=150220:1:::)

costaricaintegra.org (2019) Nuestra organización. Recuperado

de: http://costaricaintegra.org/nuestra_organizacion/

Davies, T. (2010). Open data, democracy and public sector reform. A look at open government

data use from data.gov.uk. [online] Recuperado de:

<http://www.opendataimpacts.net/report/wp-content/uploads/2010/08/How-is-open-government-data-being-used-in-practice.pdf> Accesado el 10 de Agosto de 2019.

Departamento de Observatorio Municipal. (agosto de 2011). Recuperado el 21 de septiembre del

2019 de:

https://www.msj.go.cr/informacion_ciudadana/SiteAssets/DIAGN%C3%93STICO%20CANTONAL.pdf

Díaz, C. (2010). Incidencia de la voluntad política de los estados en la efectividad del sistema de protección de los derechos Humanos. *Nova et Vetera*. Volumen 19 (63). Pp. 78-80.

Directriz N° 073-MP-MEIC-MC, Costa Rica, 2017.

Ferrer-Sapena, A. (2017) Cómo la utilización de los datos abiertos puede impactar en la productividad de tu empresa., 2017 In Focus Pyme y Emprendimiento., Castellón (España), 28 de septiembre de 2017. (no publicado) [Conferencia]

Ferrer-Sapena. A, Peset. F, Aleixandre-Benavent. R (2011). Acceso a los datos públicos y su reutilización: open data y open government. 20 (3). 260-269. Recuperado de: <http://eprints.rclis.org/20997/>

García. S, Barrio. M, Fernández. M (2014). La construcción colaborativa de bancos de datos abiertos como instrumento de empoderamiento ciudadano. N°69. 661-683. Recuperado de: http://www.revistalatinacs.org/069/paper/1029_UR/32es.html

Gobiernoabierto.go.cr (2019). Comisión Nacional de Datos Abiertos. Recuperado de: <http://gobiernoabierto.go.cr/comision-nacional-de-datos-abiertos/>

Gutiérrez Rubí, Antoni. (2011). CEPAL. Recuperado de <https://biblioguias.cepal.org/EstadoAbierto/concepto>

Henderson, A. (2017). De la administración pública tradicional a la calidad en la gestión pública: un análisis comparativo de las políticas públicas sobre la calidad en Centroamérica. Instituto de Capacitación en Administración Pública. San José, Costa Rica

Hernández, R., Fernández, C., Baptista, P. (2014). Metodología de la investigación (6ta. ed.). D.F., México: McGraw Hill.

Huijboom y Van den Broe (2011). Open data: an international comparison of strategies. N°12. 1-13. Recuperado de: www.epracticejournal.eu ISSN: 1988-625X

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal - IFAM. (s.f.). El Régimen Municipal en Costa Rica.

Sección de Investigación y Desarrollo, IFAM. San José, Costa Rica.

Instituto de Fomento y Asesoría Municipal. (2019). Directorio de municipalidades. Recuperado el

23 de septiembre del 2019 de: http://www.ifam.go.cr/?page_id=414

Instituto de Formación y Capacitación Municipal y Desarrollo Local (2011). Aportaciones de la

Fundación DEMUCA al ideario. En: Ideario sobre la descentralización en Costa Rica (páginas 240-249) San José, Costa Rica.: Montenegro, C. y Vargas, J.P.

Jiménez, C., y Cascó, M. (2012). Y ahora... gobierno abierto: nuevos términos en la constante

búsqueda por la transparencia y la rendición de cuentas. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, 1-12.

Jinesta, E. (2013). Revista de Ciencias Jurídicas. Recuperado el 18 de septiembre del

2019 de: <https://revistas.ucr.ac.cr/index.php/juridicas/article/download/21541/21791/>

La Prensa Libre. (15 de junio de 2015). Costa Rica es el país con la menor participación ciudadana

de América latina. Recuperado de

<http://www.laprensalibre.cr/Noticias/detalle/28975/293/costa-rica-es-el-pais-con-la-menor-participacion-ciudadana-de-america-latina->

Ley 7794 Código Municipal, Costa Rica, 18 de mayo 1998.

Ley 8364, Costa Rica, 1 julio 2003.

Ministerio de Educación de la República del Perú. (s.f). Guía para sistematizar buenas prácticas.

Recuperado de: <http://www.minedu.gob.pe/superatec/pdf/buenas-practicas/guia-para-sistematizar-bp.pdf>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Área de Modernización del Estado.

Unidad de Estudios Especiales (2010). Sector Público Costarricense y su organización San José. Costa Rica.

Municipalidad de Montes de Oca. (2019). Recuperado el 22 de Septiembre del 2019 de:

<https://www.montesdeoca.go.cr/>

Municipalidad de Palmares. (2019). Recuperado el 21 de septiembre del 2019 de:

<http://www.munipalmares.go.cr/>

Municipalidad de San José. (2019). Recuperado el 19 de septiembre del 2019 de:

https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SitePages/marco_estrategico.aspx

Municipalidad de San José. (2019). Recuperado el 19 de septiembre del 2019 de:

<https://www.msj.go.cr/MSJ/Municipalidad/SiteAssets/organigrama/Organigrama.pdf>

Naser, A, Concha, G (2012) Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región. N°

47. 1-35. Recuperado de: <http://repositorio.cepal.org/handle/11362/7331>

Obando, M. (2015). Acercamiento a un gobierno de proximidad en costa rica: análisis de las capacidades de gestión relacional de los gobiernos municipales. Santiago, Chile.

Open Data Charter (2015) Carta Internacional de Datos Abiertos. Recuperado de: <https://opendatacharter.net/principles-es/>

Opendatahandbook.org (2019). ¿Por qué datos abiertos? Recuperado de: <https://opendatahandbook.org/>

Organización de los Estado Americanos. (2014). Gobierno Municipal Abierto en América Latina: de la Proximidad Administrativa a la Acción Colaborativa.: Hernández Bonivento, Gandur y Najles. ISBN 978-0-8270-6213-9

Participación Ciudadana. (s.f.). ¿Qué es la participación ciudadana? Recuperado de https://www.caib.es/sites/participacio/es/que_es_la_participacion_ciudadana-25201/

Pérez, M. (2005). Procedimiento para detectar necesidades de capacitación: una propuesta. (tesis de grado). Universidad Nacional Autónoma de México. Estado de México.

Peters, B. G. (Octubre,2003). La capacidad para gobernar: ¿retrocediendo hacia el centro?. Revista del CLAD Reforma y Democracia. Caracas. No. 27.

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2015). Decreto Ejecutivo 38994-MP-PLAN-MICITT. San José, Costa Rica.

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2017). Decreto Ejecutivo N° 40200-MP-MEIC-MC. San José, Costa Rica

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2017). Decreto Ejecutivo N°40199-MP. San José, Costa Rica.

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2017). Decreto N° 074-MP. San José, Costa Rica

Poder Ejecutivo de Costa Rica. (2017). Decreto Ejecutivo 38536-MP-PLAN, Costa Rica.

Politicacomunicada.com (2019). Innovación ciudadana: los laboratorios. Recuperado de: <http://politicacomunicada.com/quienes-somos/>

Presidencia de la República. Comunicados (noviembre-2017). 15 municipalidades suscriben pacto sobre transparencia y participación ciudadana. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/11/15-municipalidades-suscriben-pacto-sobre-transparencia-y-participacion-ciudadana/>

Presidencia.go.cr. (2017) Municipalidades y Gobierno consolidan colaboración para mejorar Transparencia y Participación Ciudadana a nivel local. Recuperado de: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/03/municipalidades-y-gobierno-consolidan-colaboracion-para-mejorar-transparencia-y-participacion-ciudadana-a-nivel-local/>

PROSIC / PREVENTEC (2013). Open data o datos abiertos en costa rica. San José, Costa Rica:

Durán Valverde Oscar

Ramírez Alujas, A. (agosto de 2019). Gobierno Abierto, Servicios Públicos 2.0 y Ciudadanía

Digital: Notas para una nueva agenda de modernización de la gestión pública en

Iberoamérica. Recuperado de Gigapp:

http://www.gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP-2011-09.pdf

Sampieri, R, Fernández, C, Baptista, P (2010) Metodología de la investigación (6ta. ed.). D.F.,

México: McGraw Hill.

Sanchez, K. y Ospina, Y. (2014). La comunicación asertiva como función integradora de la

práctica gerencial. Colección Académica de Ciencias Sociales. Volumen 1 (1). Pp. 13-39.

Sánchez, M. (2009). La participación ciudadana en la esfera de lo público. Espacios Públicos. Vol.

12 (25), 85-102. Recuperado el 2 de agosto del 2019

de [https://www.academia.edu/19637412/La Participaci%C3%B3n ciudadana en la esfera de lo p%C3%ABblico](https://www.academia.edu/19637412/La_Participaci%C3%B3n_ciudadana_en_la_esfera_de_lo_p%C3%ABblico)

Secretaría General OEA. (1969). Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San

José). San José, Costa Rica.

Semanario Universidad (2019) Historia del Régimen Municipal. Recuperado de:

<https://semanariouniversidad.com/opinion/historia-del-rgimen-municipal/>

Subirats, J.(1996). Democracia: participación y eficiencia. Recuperado el 2 de agosto 2019 de

<https://core.ac.uk/download/pdf/132120703.pdf>

Tribunal Supremo de Elecciones. (2016). Elecciones Municipales en Cifras 2002-2016.

Recuperado el 20 de septiembre del 2019 de: www.tse.go.cr

UNAM (s.f.). Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Capítulo Segundo. El concepto de Gobernanza. Recuperado el 5 de agosto del 2019 de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado

(2009) La Carta Iberoamericana de participación ciudadana en la gestión pública. Portugal.

Zamora, D. (22 de Febrero de 2016). CICAP [entrada de blog]. Recuperado de <http://www.cicap.ucr.ac.cr/web/gobierno-abierto-y-datos-abiertos-de-gobierno/>

ANEXOS

Anexo 1

Cuadro resumen de revisión de sitios web de las municipalidades

N°	Municipalidad	Sitio Web	Observaciones
PROVINCIA: San José			
1	Acosta	www.acosta.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
2	Alajuelita	www.munialajuelita.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
3	Aserri	www.aserri.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
4	Central San José	www.msj.go.cr	La página web cuenta con datos abiertos, en donde se puede encontrar: <ul style="list-style-type: none"> ● Indicadores económicos y sociales ● Presupuesto municipal ● Transparencia institucional ● Observatorio municipal. ● Reglamento de Desarrollo Urbano ● Mapa de valores de terrenos ● Zonificación de uso de suelo ● Mapas del cantón de San José
5	Curridabat	www.curridabat.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
6	Desamparados	www.desamparados.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
7	Dota	www.dota.go.cr/transparencia/	La página web no cuenta con datos abiertos.
8	Escazú	www.escazu.go.cr	La página web cuenta con datos abiertos, en donde se puede encontrar: <ul style="list-style-type: none"> ● Demografía ● Financiero ● Gestión Municipal ● Catálogo ● Acceso a la API
9	Goicoechea	www.munigoicoechea.com	La página web no cuenta con datos abiertos.
10	León Cortés	www.munileco.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
11	Montes de Oca	www.montesdeoca.go.cr	La página web cuenta con una sección de datos abiertos, en la cual es posible encontrar información tal como: <ul style="list-style-type: none"> ● Gestión Ambiental Integral ● Hacienda Pública ● Desarrollo Social y económico ● Infraestructura ● Patentes

			<ul style="list-style-type: none"> • Percepción de los servicios • Presupuesto Ciudadano • Mapas
12	Mora	www.visitemora.com	La página web no cuenta con datos abiertos.
13	Moravia	www.moravia.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
14	Pérez Zeledón	www.perezzeledon.go.cr	<p>En la página web se localizan datos abiertos dentro de una sección llamada Documentos, en la cual se pueden encontrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ingresos municipales • Egresos municipales • Salarios municipales • Censo Pérez Zeledón 2011 • Lugares de interés • Presupuesto ordinario • Trámites
15	Puriscal	www.munipuriscal.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
16	Santa Ana	www.santaana.go.cr	<p>La página web cuenta con datos abiertos, en donde se puede encontrar:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bienes y gastos fijos • Recursos humanos • Jerarcas y decisiones • Compras y contrataciones • Presupuesto • Planes institucionales • Informes institucionales • Servicios y trámites
17	Tarrazú	www.munitarrazu.com	La página web no cuenta con datos abiertos.
18	Tibás	www.munitibas.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
19	Turrúbares	www.turrubares.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
20	Vázquez de Coronado	www.coromuni.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
PROVINCIA: Heredia			
21	Barba	www.munibarva.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
22	Belén	www.belen.go.cr	La página web cuenta con datos abiertos, en donde se puede utilizar un buscador para filtrar información de interés.
23	Central Heredia	www.heredia.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.

24	Flores	www.flores.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
25	San Isidro	www.munisanisidro.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
26	San Pablo	https://sanpablo.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
27	San Rafael	https://www.munisrh.go.cr/	La página web cuenta con datos abiertos, los cuales hacían referencia directamente a rutas de recolección e incluía el estado de las calles. Adicional cuenta con una sección denominada “Hágase escuchar” en la cual se envía un mensaje directo a la contraloría de servicios.
28	Santa Bárbara	http://www.santabarbara.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
29	Santo Domingo	www.santodomingo.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
30	Sarapiquí	https://sarapiqui.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
PROVINCIA: Cartago			
31	Alvarado	http://www.munialvarado.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
32	Cartago	http://www.muni-carta.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
33	El Guarco	http://muniguarco.go.cr/	Sitio web en construcción.
34	Jiménez	http://munijimenez.go.cr/	Sitio web en construcción.
35	La Unión	https://launion.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
36	Oreamuno	https://www.oreamuno.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
37	Paraíso	www.muniparaiso.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
38	Turrialba	http://www.muniturrialba.go.cr/index.php/en/	La página web no cuenta con datos abiertos.
PROVINCIA: Alajuela			
39	Zarcero	http://www.zarcero.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
40	Atenas	https://www.atenasmuni.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.

41	Central Alajuela	www.munialajuela.go.cr	La página web cuenta con una sección denominada Transparencia en donde se encuentra una sección llamada datos abiertos.
42	Grecia	https://www.grecia.go.cr/	<p>La página web cuenta con una sección denominada Mi Cantón, en la cual se encuentra una sección con el nombre de datos abiertos y despliega la siguiente información:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Rendición de cuentas (Informes de gestión municipal) • Contrataciones (SICOP- Plan de compras anual) • Actas • Acuerdos • Marco Normativo • Convenios <p>Es importante resaltar que no todos los datos ofrecidos son abiertos.</p>
43	Guatuso	http://muniguatuso.ungl.go.cr	<p>La página web no cuenta con datos abiertos.</p> <p>Es una página que se encuentra en proceso.</p>
44	Los Chiles	http://www.muniloschiles.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
45	Naranjo	www.naranjo.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
46	Orotina	http://muniorotina.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
47	Palmares	http://www.munipalmares.go.cr/	<p>La página web cuenta con una sección denominada Transparencia en donde se puede encontrar otra sección llamada datos abiertos y es posible encontrar información tal como:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Urbanismo • Finanzas • Patentes • Ambiente • Bienes Inmuebles • Proveduría • Obras • R Humanos • Turismo • Biblioteca • Gestión social

			Es importante resaltar que los datos se encuentran en formatos editables y descargables.
48	Poás	http://poasdigital.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
49	San Carlos	www.munisc.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
50	San Mateo	https://municipalidadesanmateo.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
51	San Ramón	https://sites.google.com/sanramondigital.net/sanramongocr	La página web no cuenta con datos abiertos.
52	Upala	NO TIENE PÁGINA WEB	No cuenta con sitio web
53	Valverde Vega	www.munisarchi.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos. Es importante resaltar que aunque cuenta con una sección de datos abiertos, ninguno de los links referían a la información indicada.
PROVINCIA: Puntarenas			
54	Aguirre	http://muniquepos.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
55	Buenos Aires	http://www.munibuenosaires.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
56	Central Puntarenas	http://www.puntarenas.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
57	Corredores	www.municorredores.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
58	Coto Brus	No cuenta con sitio web	
59	Esparza	http://muniesparza.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
60	Garabito	http://www.munigarabito.go.cr/index.php/es/	La página web no cuenta con datos abiertos.
61	Golfito	www.fedemsur.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
62	Montes de Oro	https://www.munimontesdeoro.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
63	Osa	https://www.gobiernolocalosa.go.cr/index.htm	La página web no cuenta con datos abiertos.
64	Parrita	https://muniparrita.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
PROVINCIA: Guanacaste			

65	Abangares	www.abangares.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
66	Bagaces	http://www.bagaces.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
67	Cañas	http://canasdigital.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
68	Carrillo	https://www.municarrillo.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
69	Hojancha	No cuenta con sitio web	
70	La Cruz	http://www.munilacruz.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
71	Liberia	https://www.muniliberia.go.cr/muni/.	La página web no cuenta con datos abiertos.
72	Nandayure	http://www.nandayure.go.cr/	La página web no cuenta con datos abiertos.
73	Nicoya	www.nicoya.go.cr	La página web no cuenta con datos abiertos.
74	Santa Cruz	https://santacruz.go.cr/	La página web cuenta con una sección denominada datos abiertos en la cual publica el uso de los recursos municipales.
75	Tilarán	http://www.tilaran.go.cr/index.php	La página web no cuenta con datos abiertos.
PROVINCIA: Limón			
76	Central Limón	No cuenta con sitio web	No cuenta con sitio web
77	Guácimo		Sitio sin poder accederse
78	Matina	www.munimatina.go.cr	La página no funciona, y a pesar de publicarse en otras páginas web, no está disponible. 5 Intentos de llamadas al teléfono 506 2718-1525 para consultar el funcionamiento de la página o de datos abiertos (sin respuesta)
79	Pococí	https://www.munipococi.go.cr/wordpress/muniweb/	La página web cuenta con datos abiertos ubicados en una sección de administración financiera donde publican información presupuestaria en formato .xls. Sin embargo en la sección de rendición de cuentas, los links no funcionan.
80	Siquirres	https://siquirres.go.cr/	Sitio sin poder accederse
81	Talamanca	No cuenta con sitio web	No cuenta con sitio web

Fuente: elaboración propia, información tomada de los sitios web de las municipalidades, marzo 2019

Anexo 2

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas. Municipalidad de San José

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas			
Fecha: 15-07-19	Municipalidad: San José	Entrevistado: Estrella Rojas Gutiérrez	Cargo: Coordinadora Portal de Gobierno Electrónico
<u>Principales aspectos de la entrevista:</u>			
Lenguaje corporal y actitud hacia el tema: La funcionaria demuestra pasión y amplio conocimiento en el tema, de profesión Bibliotecóloga que administra los datos abiertos en la municipalidad se muestra confiada en el tema, pero con algo de precaución de emitir criterios sin la aprobación de la Comisión de Datos Abiertos Municipal.			
Opiniones y experiencias del entrevistado ordenadas según guía de preguntas:			
<ul style="list-style-type: none"> • Empezamos a tratar con JUNAR hace unos 7-8 años. JUNAR llegó al país, pero llegó con unos chilenos, esta cuestión de Datos Abiertos tiene que ver mucho con transparencia y participación ciudadana. • Nos convocan a reuniones, que conocemos el resto de los participantes, intercambiamos experiencias, que eso ha sido muy bueno. • El principal aporte es permitirle, por un lado, la transparencia con la ciudadanía, que es un punto clave para la gestión de los gobiernos locales, no solamente por qué los ojos están colocados sobre lo que la municipalidad hace. • Es muy importante que las dependencias que son las proveedoras, las productoras y las gestoras de esos datos y esa información que ellos también estén convencidos de la importancia de estos. 			
Observaciones del entrevistador: Carencia de personal para ejecutar y dar seguimiento de iniciativas de datos abiertos.	Factores de éxito explícitamente mencionados: <ul style="list-style-type: none"> • Asistencia a sesiones de datos abiertos • Voluntad Política • Materializar ideas • Detección de necesidades de información • Presentan una Comisión Municipal de Datos Abiertos. 	Factores de éxito identificados por el entrevistador: <ul style="list-style-type: none"> • Estructuras amigables y de fácil comprensión con el ciudadano • Trabajo en equipo • Sensibilización a toda la organización de la estrategia de Datos Abiertos Participación de las dependencias municipales 	

Fuente: elaboración propia, 2019

Anexo 3

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas. Municipalidad de Palmares

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas			
Fecha: 15-10-19	Municipalidad: Palmares	Entrevistado: Milagro Campos Mejía	Cargo: Encargada de Informática
<p><u>Principales aspectos de la entrevista:</u></p> <p>Lenguaje corporal y actitud hacia el tema: La funcionaria expone sus experiencias con pasión y cariño por el tema, además de expresar cierto malestar por la discontinuidad en proyectos de Gobierno Abierto.</p> <p>Opiniones y experiencias del entrevistado ordenadas según guía de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nos dieron la herramienta Junar, que es la herramienta que nosotros utilizamos para datos abiertos, es la que nos ha facilitado • Iniciamos con ese proyecto que era de gobierno digital, entramos desde cero, comenzamos a abrir datos guiándonos mucho en otros proyectos de otros países. • Nos dieron una pequeña capacitación de datos abiertos y sobre el uso de la herramienta y luego anualmente hacen un taller. • Si no hay un compromiso político en abrir datos, yo no puedo abrir datos, si a mí el alcalde me da la orden de no abrir más datos. • Antes había una Red de Transparencia, yo no sé si existe o no, pero yo no volví a recibir ni un correo, nada y se supone que yo formaba parte de la Red de Transparencia. 			
<p>Observaciones del entrevistador:</p> <p>La funcionaria resalta la necesidad de una legislación que respalde y delimite la estrategia de datos abiertos</p>	<p>Factores de éxito explícitamente mencionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Replica de buenas prácticas de investigación de casos de éxito • Voluntad Política • Sensibilización de la ciudadanía • Trabajo en equipo 	<p>Factores de éxito identificados por el entrevistador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Utilizar experiencias internacionales como referencia para la de apertura de datos • Participación en capacitaciones, talleres. Asesoría y acompañamiento • Estableces canales de comunicación con organizaciones atinentes al tema 	

Fuente: elaboración propia, 2019

Anexo 4

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas. Municipalidad de Montes de Oca

Ficha para el análisis de contenido de las entrevistas			
Fecha: 18-10-19	Municipalidad: Montes de Oca	Entrevistado: Aurora Madrigal Suarez	Cargo: Encargada de Planificación Institucional
<p><u>Principales aspectos de la entrevista:</u></p> <p>Lenguaje corporal y actitud hacia el tema: Persona con conocimientos del tema, con seguridad de lo que habla, maneja los aspectos internos relacionados a la manera en que la municipalidad a lo interno atiende los Datos Abiertos.</p> <p>Opiniones y experiencias del entrevistado ordenadas según guía de preguntas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • El tema de la nueva administración fue que Marcel es una persona joven y traía un cambio tecnológico. • Tenemos una plataforma de datos abiertos, donde la información está en crudo, ahí hay información de todas las áreas. • Contratamos a una empresa para hacer el portal de datos abiertos, también asistimos a diferentes capacitaciones que se dieron en el tema, incluso hubo una evaluación de la OEA. • En el 2016 se firmó el compromiso de la municipalidad para entrar en gobierno abierto, que ahí ya queda por escrito, formalmente y con Casa Presidencial. • Contratamos el portal de datos abiertos, nos asesoraron en todo el proceso con otras experiencias que también ya habían tenido, por ejemplo, con la municipalidad de Palmares. • En el 2017, entonces lo usamos también como trampolín para preguntarle a la gente, cómo llegarle a esa información, cómo les interesa que la municipalidad les comunique esa información. • Uno de los aspectos fundamentales es eso, es verlo desde la visión del usuario, porque para nosotros como profesionales verlo desde adentro es mucho más fácil, pero tal vez no estamos satisfaciendo las necesidades del usuario. • También nos apegamos a cumplir con el índice de transparencia y ese índice de transparencia incluye hasta publicar escalas salariales, incluye publicar informes de todo tipo. 			
<p>Observaciones del entrevistador:</p> <p>Es evidente que la funcionaria tiene una postura positiva ante el tema. Conoce las plataformas que utiliza la municipalidad y ella misma atiende los chats y consultas en línea.</p>	<p>Factores de éxito explícitamente mencionados:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Voluntad política • Recursos • Experiencias exitosas • Planificación • Participación ciudadana 	<p>Factores de éxito identificados por el entrevistador:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Trabajo en equipo • Capacitación • Acatamiento de la legislación • Contacto Interinstitucional 	

Anexo 5

Resumen de resultados del Instrumento para validación de MACOAD

ENCUESTA COMPLETA

Editar

Eliminar

Exportar

Recopilador: Web Link 1(Enlace web)
Comenzó: jueves, 14 de noviembre de 2019 12:14:15
Última modificación: jueves, 14 de noviembre de 2019 12:18:27
Tiempo destinado: 00:04:12
Dirección IP: 201.207.52.172

Página 1: MACOAD: Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos

P1

Datos Generales

Nombre	Milagro Campos
Municipalidad	Palmares
Dirección de correo electrónico	mcampos@municipalmares.go.cr
Número de teléfono	24539600

P2

Pensando en una primera impresión: En cuanto a la apariencia general de la herramienta, ¿Cómo considera usted la claridad de la misma? ¿Le parece entendible a simple vista?

☆ 5

P3

En cuanto al Manual de Usuario:¿Le parece que contiene la información clara y suficiente para completar la Matriz?

☆ 5

P4

En cuanto a la Herramienta de Autoevaluación:Utilizando la escala que se indica:¿Considera que los factores de éxito incluidos en la Matriz de Autoevaluación responden a criterios presentes en su municipalidad que han tenido incidencia en el éxito de la apertura de datos?

Voluntad Política	Muy Importante
Disponibilidad de Recursos	Algo Importante
Trabajo en Equipo	Muy Importante
Capacitación	Muy Importante
Acatamiento de la Legislación	Muy Importante
Experiencias exitosas	Muy Importante
Planificación	Algo Importante
Participación Ciudadana	Algo Importante
Contacto Interinstitucional	Algo Importante



P5

En cuanto a los subfactores de éxito: Utilizando la escala que se le indica ¿Considera que la explicación dada en la herramienta para cada subfactor de éxito le permite una interpretación clara de los mismos?

Anuencia de altos mandos	Muy clara
Visión a largo plazo	Muy clara
Disposición de recursos	Algo clara
Equipo de Apertura de Datos	Muy clara
Perfil del encargado	Muy clara
Proyección presupuestaria	Algo clara
Coordinación Interna	Muy clara
Multidisciplinariedad	Muy clara
Identificación de fuentes de capacitación	Muy clara
Equipo encargado capacitado	Muy clara
Sensibilización del personal	Algo clara
Aplicación de la normativa existente	Muy clara
Identificación de casos de éxito	Muy clara
Generación de un plan	Algo clara
Mecanismos de control	Algo clara
Detección de necesidades de información	Muy clara
Co-creación	Algo clara
Sensibilización de la ciudadanía	Algo clara
Establecimiento de canales de comunicación	Algo clara
Espacios de intercambio	Algo clara

P6

En cuanto a la interpretación de resultados: ¿Considera que el peso (ponderación) dado a cada factor de éxito corresponde a la importancia real que cada uno de ellos tiene dentro del proceso de apertura de datos?

Voluntad Política (15%)	Si
Comentario:	25 sin la voluntad política nada se podría realizar en el tema
Disponibilidad de Recursos (15%)	Sin respuesta
Comentario:	10 el proyecto se puede ejecutar sin invertir recursos
Trabajo en Equipo (10%)	Si
Capacitación (15%)	Si
Acatamiento de legislación (10%)	Si
Experiencias exitosas (10%)	Si
Planificación (15%)	No
Comentario:	10, aun cuando es mejor con un plan, no es requisito, se puede usar la metodología de la defensoría
Participación ciudadana (5%)	Si
Contacto interinstitucional (5%)	Si

P7

En cuanto a los resultados obtenidos:¿Le parece entendible el resultado obtenido en el cuadro denominado "Niveles de madurez"?

☆ 5

P8

En cuanto a la casilla "¿Que debo hacer?":¿Le parece aplicable lo indicado, esto en congruencia con el nivel de madurez obtenido?

Nivel Básico Si

Nivel Medio Si

Nivel Avanzado Si

P9

A nivel general, desde su experiencia:¿Que observaciones o recomendaciones daría usted con el objetivo de mejorar la herramienta en cuanto a:

Diseño excelente

Contenido general excelente

Utilidad excelente

Alcance excelente

ENCUESTA COMPLETA

Editar

Eliminar

Exportar

Recopilador: Web Link 1(Enlace web)

Comenzó: viernes, 15 de noviembre de 2019 13:11:38

Última modificación: viernes, 15 de noviembre de 2019 13:24:21

Tiempo destinado: 00:12:42

Dirección IP: 186.176.226.114

Página 1: MACOAD: Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos

P1

Datos Generales

Nombre Aurora Madrigal Suárez

Municipalidad Montes de Oca

Dirección de correo electrónico amadrigals@montesdeoca.go.cr

Número de teléfono 8422-7156

P2

Pensando en una primera impresión: En cuanto a la apariencia general de la herramienta, ¿Cómo considera usted la claridad de la misma? ¿Le parece entendible a simple vista?

☆ 5

Observaciones:: es clara y concreta

P3

En cuanto al Manual de Usuario:¿Le parece que contiene la información clara y suficiente para completar la Matriz?

☆	5
Observaciones::	n/a

P4

En cuanto a la Herramienta de Autoevaluación:Utilizando la escala que se indica:¿Considera que los factores de éxito incluidos en la Matriz de Autoevaluación responden a criterios presentes en su municipalidad que han tenido incidencia en el éxito de la apertura de datos?

Voluntad Política	Muy Importante
Disponibilidad de Recursos	Muy Importante
Trabajo en Equipo	Muy Importante
Capacitación	Muy Importante
Acatamiento de la Legislación	Algo Importante
Experiencias exitosas	Muy Importante
Planificación	Muy Importante
Participación Ciudadana	Muy Importante
Contacto Interinstitucional	Algo Importante
¿Agregaría algún factor de éxito no incluido en el listado anterior?:	innovación

**P5**

En cuanto a los subfactores de éxito:Utilizando la escala que se le indica¿Considera que la explicación dada en la herramienta para cada subfactor de éxito le permite una interpretación clara de los mismos?

Anuencia de altos mandos	Muy clara
Comentario:	n/a
Visión a largo plazo	Muy clara
Comentario:	n/a
Disposición de recursos	Muy clara
Comentario:	n/a
Equipo de Apertura de Datos	Muy clara
Comentario:	n/a
Perfil del encargado	Muy clara
Comentario:	n/a
Proyección presupuestaria	Muy clara
Comentario:	n/a
Coordinación Interna	Muy clara
Comentario:	n/a
Multidisciplinariedad	Muy clara
Comentario:	n/a
Identificación de fuentes de capacitación	Muy clara
Comentario:	n/a



Equipo encargado capacitado	Muy clara
Comentario:	n/a
Sensibilización del personal	Muy clara
Comentario:	n/a
Aplicación de la normativa existente	Muy clara
Identificación de casos de éxito	Muy clara
Generación de un plan	Muy clara
Mecanismos de control	Muy clara
Detección de necesidades de información	Muy clara
Co-creación	Muy clara
Sensibilización de la ciudadanía	Muy clara
Establecimiento de canales de comunicación	Muy clara
Espacios de intercambio	Muy clara

P6

En cuanto a la interpretación de resultados:¿Considera que el peso (ponderación) dado a cada factor de éxito corresponde a la importancia real que cada uno de ellos tiene dentro del proceso de apertura de datos?

Voluntad Política (15%)	Si
Disponibilidad de Recursos (15%)	Si
Trabajo en Equipo (10%)	No
Comentario:	este es super importante para la construcción, recopilación y divulgación de la información de manera transparente y eficiente
Capacitación (15%)	Si
Acatamiento de legislación (10%)	Si
Experiencias exitosas (10%)	Si
Planificación (15%)	Si
Participación ciudadana (5%)	No
Comentario:	es importante conocer las necesidades de las personas usuarias de los servicios que presta la municipalidad para así poder divulgar información que genere valor para ellos
Contacto interinstitucional (5%)	Si

P7

En cuanto a los resultados obtenidos:¿Le parece entendible el resultado obtenido en el cuadro denominado "Niveles de madurez"?

☆ 5

P8

En cuanto a la casilla "¿Que debo hacer?":¿Le parece aplicable lo indicado, esto en congruencia con el nivel de madurez obtenido?

Nivel Básico Si

Nivel Medio Si

Nivel Avanzado Si

P9

A nivel general, desde su experiencia:¿Que observaciones o recomendaciones daría usted con el objetivo de mejorar la herramienta en cuanto a:

Diseño tipo de letra, colores

Contenido general aportar un sección de normativa que respalda el tema de gobierno abierto, claridad en los principios que sustentan el gobierno abierto, y evaluarlos

Utilidad en el que debo hacer ejemplo concretos en función de experiencias positivas que se pueden rep

ENCUESTA COMPLETA

Editar

Eliminar

Exportar

Recopilador: Web Link 1(Enlace web)

Comenzó: lunes, 18 de noviembre de 2019 8:06:17

Última modificación: lunes, 18 de noviembre de 2019 10:36:31

Tiempo destinado: 02:30:13

Dirección IP: 196.40.1.86

Página 1: MACOAD: Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos

P1

Datos Generales

Nombre Estrellita Rojas Gutiérrez

Municipalidad Cantón de San José

Dirección de correo electrónico erojas@msj.go.cr

Número de teléfono 2547-6101

P2

Pensando en una primera impresión: En cuanto a la apariencia general de la herramienta, ¿Cómo considera usted la claridad de la misma? ¿Le parece entendible a simple vista?

☆ 5

P3

En cuanto al Manual de Usuario:¿Le parece que contiene la información clara y suficiente para completar la Matriz?

☆ 5

P4

En cuanto a la Herramienta de Autoevaluación:Utilizando la escala que se indica:¿Considera que los factores de éxito incluidos en la Matriz de Autoevaluación responden a criterios presentes en su municipalidad que han tenido incidencia en el éxito de la apertura de datos?

Voluntad Política	Muy Importante
Disponibilidad de Recursos	Algo Importante
Trabajo en Equipo	Algo Importante
Capacitación	Muy Importante
Acatamiento de la Legislación	Muy Importante
Experiencias exitosas	Muy Importante
Planificación	Algo Importante
Participación Ciudadana	Poco Importante
Contacto Interinstitucional	Muy Importante

P5

En cuanto a los subfactores de éxito:Utilizando la escala que se le indica¿Considera que la explicación dada en la herramienta para cada subfactor de éxito le permite una interpretación clara de los mismos?

Anuencia de altos mandos	Algo clara
Visión a largo plazo	Algo clara
Disposición de recursos	Indiferente
Equipo de Apertura de Datos	Algo clara
Perfil del encargado	Muy clara
Proyección presupuestaria	Indiferente
Coordinación Interna	Algo clara
Multidisciplinariedad	Muy clara
Identificación de fuentes de capacitación	Muy clara
Equipo encargado capacitado	Algo clara
Sensibilización del personal	Algo clara
Aplicación de la normativa existente	Muy clara
Identificación de casos de éxito	Algo clara
Generación de un plan	Algo clara
Mecanismos de control	Algo clara
Detección de necesidades de información	Indiferente

Co-creación	Algo clara
Sensibilización de la ciudadanía	Indiferente
Establecimiento de canales de comunicación	Algo clara
Espacios de intercambio	Algo clara

P6

En cuanto a la interpretación de resultados:¿Considera que el peso (ponderación) dado a cada factor de éxito corresponde a la importancia real que cada uno de ellos tiene dentro del proceso de apertura de datos?

Voluntad Política (15%)	No
Comentario:	20% es muy importante que exista la voluntad política para llevar a cabo un proceso de apertura de datos.
Disponibilidad de Recursos (15%)	Si
Trabajo en Equipo (10%)	Si
Capacitación (15%)	Si
Acatamiento de legislación (10%)	Si
Experiencias exitosas (10%)	Si
Planificación (15%)	No
Comentario:	20% dado que el proceso de planificación es el que nos asegura el éxito o el fracaso de la iniciat...
Participación ciudadana (5%)	No

Contacto interinstitucional (5%)	No
Comentario:	10% porque el intercambio de experiencias mediante el contacto interinstitucional puede enriquecer cualquier experiencia.

P7

En cuanto a los resultados obtenidos:¿Le parece entendible el resultado obtenido en el cuadro denominado "Niveles de madurez"?

☆	4
---	---

P8

En cuanto a la casilla "¿Que debo hacer?":¿Le parece aplicable lo indicado, esto en congruencia con el nivel de madurez obtenido?

Nivel Medio	Si
-------------	----

P9

A nivel general, desde su experiencia:¿Que observaciones o recomendaciones daría usted con el objetivo de mejorar la herramienta en cuanto a:

Se omitió esta pregunta

P1

Guardar como ▼

Datos Generales

Answered: 3 Skipped: 0

OPCIONES DE RESPUESTA		RESPUESTAS	
Dirección	Respuestas	0,00%	0
Dirección 2	Respuestas	0,00%	0
Ciudad/Localidad	Respuestas	0,00%	0
Estado/Provincia	Respuestas	0,00%	0
Código postal	Respuestas	0,00%	0
País	Respuestas	0,00%	0
Nombre	Respuestas	100,00%	3
Municipalidad	Respuestas	100,00%	3
Dirección de correo electrónico	Respuestas	100,00%	3
Número de teléfono	Respuestas	100,00%	3

P2



Personalizar

Guardar como ▼

Pensando en una primera impresión: En cuanto a la apariencia general de la herramienta, ¿Cómo considera usted la claridad de la misma? ¿Le parece entendible a simple vista?

Answered: 3 Skipped: 0


5,0★
valoración
promedio



	1	2	3	4	5	TOTAL	PROMEDIO PONDERADO
★	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	100,00% 3	3	5,00

Comentarios (1)

P3

 Personalizar Guardar como ▼

En cuanto al Manual de Usuario:¿Le parece que contiene la información clara y suficiente para completar la Matriz?

Answered: 3 Skipped: 0


5,0★
valoración
promedio



	1	2	3	4	5	TOTAL	PROMEDIO PONDERADO
★	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	100,00% 3	3	5,00

Comentarios (1)

P4

 Personalizar Guardar como ▼

En cuanto a la Herramienta de Autoevaluación:Utilizando la escala que se indica:¿Considera que los factores de éxito incluidos en la Matriz de Autoevaluación responden a criterios presentes en su municipalidad que han tenido incidencia en el éxito de la apertura de datos?

	MUY IMPORTANTE	ALGO IMPORTANTE	INDIFERENTE	POCO IMPORTANTE	NADA IMPORTANTE	TOTAL	PROMEDIO PONDERADO
Voluntad Política	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
Disponibilidad de Recursos	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
Trabajo en Equipo	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
Capacitación	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
Acatamiento de la Legislación	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
Experiencias exitosas	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
Planificación	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
Participación Ciudadana	33,33% 1	33,33% 1	0,00% 0	33,33% 1	0,00% 0	3	2,33
Contacto Interinstitucional	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67

Comentarios (1)

Comentarios 1 Ayuda

P5



Personalizar

Guardar como ▾

En cuanto a los subfactores de éxito: Utilizando la escala que se le indica ¿Considera que la explicación dada en la herramienta para cada subfactor de éxito le permite una interpretación clara de los mismos?

Answered: 3 Skipped: 0

	MUY CLARA ▾	ALGO CLARA ▾	INDIFERENTE ▾	POCO CLARA ▾	NADA CLARA ▾	TOTAL ▾	PROMEDIO PONDERADO ▾
▼ Anuencia de altos mandos Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Visión a largo plazo Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Disposición de recursos Comentarios (1)	33,33% 1	33,33% 1	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	3	2,00
▼ Equipo de Apertura de Datos Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Perfil del encargado Comentarios (1)	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
▼ Proyección presupuestaria Comentarios (1)	33,33% 1	33,33% 1	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	3	2,00
▼ Coordinación Interna Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Multidisciplinariedad Comentarios (1)	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
▼ Identificación de fuentes de	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00

▼ Equipo encargado capacitado Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Sensibilización del personal Comentarios (1)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Aplicación de la normativa existente Comentarios (0)	100,00% 3	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,00
▼ Identificación de casos de éxito Comentarios (0)	66,67% 2	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,33
▼ Generación de un plan Comentarios (0)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Mecanismos de control Comentarios (0)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Detección de necesidades de información Comentarios (0)	66,67% 2	0,00% 0	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Co-creación Comentarios (0)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Sensibilización de la ciudadanía Comentarios (0)	33,33% 1	33,33% 1	33,33% 1	0,00% 0	0,00% 0	3	2,00 
▼ Establecimiento de canales de comunicación Comentarios (0)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67
▼ Espacios de intercambio Comentarios (0)	33,33% 1	66,67% 2	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	3	1,67

P6



Personalizar

Guardar como ▾

En cuanto a la interpretación de resultados:¿Considera que el peso (ponderación) dado a cada factor de éxito corresponde a la importancia real que cada uno de ellos tiene dentro del proceso de apertura de datos?

	SI	NO	TOTAL	PROMEDIO PONDERADO
▼ Voluntad Política (15%) Comentarios (2)	66,67% 2	33,33% 1	3	1,33
▼ Disponibilidad de Recursos (15%) Comentarios (1)	100,00% 2	0,00% 0	2	1,00
▼ Trabajo en Equipo (10%) Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	3	1,33
▼ Capacitación (15%) Comentarios (0)	100,00% 3	0,00% 0	3	1,00
▼ Acatamiento de legislación (10%) Comentarios (0)	100,00% 3	0,00% 0	3	1,00
▼ Experiencias exitosas (10%) Comentarios (0)	100,00% 3	0,00% 0	3	1,00
▼ Planificación (15%) Comentarios (2)	33,33% 1	66,67% 2	3	1,67
▼ Participación ciudadana (5%) Comentarios (2)	33,33% 1	66,67% 2	3	1,67
▼ Contacto interinstitucional (5%) Comentarios (1)	66,67% 2	33,33% 1	3	1,33

P7



Personalizar

Guardar como ▼

En cuanto a los resultados obtenidos:¿Le parece entendible el resultado obtenido en el cuadro denominado "Niveles de madurez"?

Answered: 3 Skipped: 0

4,7★
valoración
promedio



	1	2	3	4	5	TOTAL	PROMEDIO PONDERADO
★	0,00% 0	0,00% 0	0,00% 0	33,33% 1	66,67% 2	3	4,67

Comentarios (0)

P8

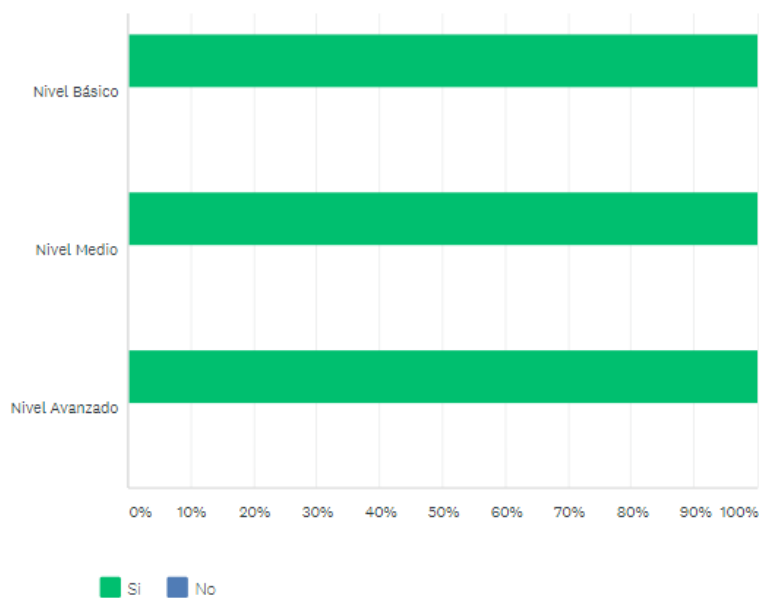


Personalizar

Guardar como ▼

En cuanto a la casilla "¿Que debo hacer?":¿Le parece aplicable lo indicado, esto en congruencia con el nivel de madurez obtenido?

Answered: 3 Skipped: 0



P9

Guardar como ▼

A nivel general, desde su experiencia:¿Que observaciones o recomendaciones daría usted con el objetivo de mejorar la herramienta en cuanto a:

Answered: 2 Skipped: 1

OPCIONES DE RESPUESTA		RESPUESTAS	
Diseño	Respuestas	100,00%	2
Contenido general	Respuestas	100,00%	2
Utilidad	Respuestas	100,00%	2
Alcance	Respuestas	50,00%	1

Anexo 6
Oficio emitido por Ministerio de Comunicación



San José, 22 de noviembre de 2019

MC-GA-145-2019

Señoras

María José Álvarez Valverde

María Esther Arce Acuña

Natalia Karina Moza Boza

Stephany Lobo Rojas

Presente

Estimadas señoras:

Reciban un cordial saludo. En vista de su Trabajo Final de Graduación (TFG) presentado ante mi persona, el pasado miércoles 20 de noviembre, en Casa Presidencial, es un gusto externarles mi felicitación por la elaboración de la herramienta denominada "Matriz Autoevaluativa de Capacidades Organizacionales para la Apertura de Datos" (MACOAD), la cual sin duda, desde la Coordinación de Gobierno Abierto, será de gran utilidad al convertirse en un instrumento que nos permitirá medir el nivel de madurez de las municipalidades en cuanto a la apertura de datos públicos, lo que nos acercará a un panorama más real de la situación actual de estas instituciones, generando información importante a considerar para canalizar los esfuerzos hacia las necesidades reales de acompañamiento que se requieren.

Dicho lo anterior, posterior a la defensa del TFG, agradecemos que nos hayan considerado, para que desde esta instancia la MACOAD sea implementada, dándole de esta manera un valor agregado importante a su investigación, además de coordinar con ustedes, expertas en el tema, su apoyo para futuros proyectos relacionados con Datos Abiertos.

Agradezco la atención y no omito manifestar

MERLIN
GEANNINA
SOJO NAVARRO
(FIRMA)

Firmado digitalmente
por MERLIN GEANNINA
SOJO NAVARRO
(FIRMA)
Fecha: 2019.11.23
08:48:45 -06'00'

Geannina Sojo Navarro
Coordinadora de Gobierno Abierto
Ministerio de Comunicación

Anexo 7
Cuadro de apoyo para la ponderación de los factores de éxito

Municipalidad de San José	Municipalidad de Palmares	Municipalidad de Montes de Oca	Factores destacados para la matriz	Peso
Capacitaciones en temas de datos abiertos al equipo encargado	Utilizar experiencias internacionales como referencia para la de apertura de datos	Voluntad Política	Voluntad Política	Alto
Sensibilización a toda la organización de la estrategia de Datos Abiertos Participación de las dependencias municipales	Replica de buenas prácticas e investigación de casos de éxito	Conocimientos de la persona encargada	Disponibilidad Recursos	Alto
Recurso suficiente y capacitado para la apertura de datos	Trabajo colaborativo interinstitucional en cuanto a los datos que se requieren de otras instituciones	Perfil de la persona encargada de la estrategia (Persona joven, creativa, conocimientos tecnológicos)	Capacitación	Alto
Recurso humano que pueda mover más (Dedicación al tema y seguimiento)	Legislación	Capacitaciones en temas de datos abiertos al equipo encargado	Participación ciudadana	Bajo
Verificar la capacidad del recurso humano en cuanto a herramientas que permita la apertura de datos	Continuidad de los datos	Apoyo e impulso de datos abiertos desde el gobierno central	Experiencias exitosas	Moderado
Conocimiento e intercambio de experiencias en Datos Abiertos con otras Municipalidades (Experiencias nacionales)	Participación en capacitaciones, talleres. Asesoría y acompañamiento	Planificación previa y establecimiento de estrategias Estructuras amigables y de fácil comprensión con el ciudadano	Contacto Interinstitucional	Bajo
Uso de desarrolladores externos para crear de las plataformas	Sensibilización del personal	Asistir a capacitaciones en el tema	Planificación	Alto
Voluntad Política	Estableces canales de comunicación con organizaciones atinentes al tema	Mecanismos de control y evaluación de los datos	Trabajo en equipo	Moderado

Materializar ideas	Equipo de trabajo multidisciplinario	Indagación en formatos que el ciudadano requiere para cubrir sus necesidades	Acatamiento Legislación	Moderado
Planificación previa y establecimiento de estrategias	comunicación constante y eficiente con otras instituciones atinentes a la apertura de datos	Publicación de datos que sean necesarios para la población		
Evaluaciones del Índice de transparencia	Espacios de interacción para actualización de apertura de datos con otras instituciones y conocer buenas prácticas	Sensibilización de la ciudadanía		
Detección de necesidades de información: investigación de herramientas de con-creación	Voluntad Política	Designar recursos a la estrategia		
Mecanismos de consulta a los usuarios de los datos, incluyendo ciudadanos, otros gobiernos y organizaciones de la sociedad civil y del sector privado para identificar qué datos priorizar para su liberación y mejora	Definición del equipo de trabajo	Trabajo en equipo		
Decretos Ejecutivos	Sensibilización de la ciudadanía	Claridad sobre los estándares internacionales y legislación de apertura de datos		
Lineamientos claros en cuanto a la apertura de datos	Planes de acción y estrategias definidas	Estudiar otras experiencias de apertura de datos		
Comisión para la apertura de datos				
Estructuras amigables y de fácil comprensión con el ciudadano				

