



UNIVERSIDAD DE
COSTA RICA



ESCUELA DE
BIBLIOTECOLOGÍA Y
CIENCIAS DE LA
INFORMACIÓN

e-Ciencias de la Información

Gobernanza digital: Un análisis de propuestas para Costa Rica

Roberto Cruz Romero

Ensayo 1 | Recibido: 11 de julio de 2017 | Corregido: 23 de noviembre de 2017 | Aceptado: 28 de noviembre de 2017 | Publicado: 01 de enero de 2018

DOI: <https://doi.org/10.15517/eci.v8i1.29808>

e-Ciencias de la Información, volumen 8, número 1, Ene-Jun 2017
ISSN: 1649-4142



Universidad de Costa Rica
Escuela de Bibliotecología y Ciencias de la Información
revista.ebci@ucr.ac.cr | <http://revistaebci.ucr.ac.cr>

Gobernanza digital: Un análisis de propuestas para Costa Rica

Digital governance: A proposal analysis for Costa Rica

Roberto Cruz Romero¹ 

RESUMEN

El presente artículo busca ofrecer una mirada comprehensiva a las recientes propuestas en materia de gobernanza digital en Costa Rica, específicamente respecto a la rectoría del sector. Esto se hará mediante un repaso documental, así como siguiendo un método de seguimiento de proceso; luego, el artículo presentará la experiencia nacional con respecto de aquellas de los principales referentes internacionales en la materia. Se concluirá con una serie de recomendaciones a partir de las mejores prácticas observadas en instituciones exitosas en el campo de gobierno digital aplicables al caso costarricense, dado el bajo nivel de éxito que ha tenido la institucionalización del gobierno digital en el país.

Palabras Clave: *Gobierno Digital; Institucionalidad; Propuestas; Administración; Costa Rica.*

ABSTRACT

This article aims to provide a comprehensive look at recent proposals of digital governance in Costa Rica, from its institutional design, specifically regarding the ruling entity of the sector. This will be achieved through a documentary review, as well as following a process-tracing method. Then, the article will focus on presenting the national experience with respect of that of the international benchmarks on the subject. Conclusively, it will provide a series of recommendations from the best practices observed in successful institutions in the field of digital Government, applicable to the Costa Rican case given its low success level regarding the country's institutionalization of a Digital Government.

Keywords: *Digital Government; Institutions; Proposals; Administration; Costa Rica.*

1 1. Universidad de Costa Rica. Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. COSTA RICA. <https://orcid.org/0000-0001-5740-7037>. roberto.cruz@ucr.ac.cr



1. INTRODUCCIÓN

El desarrollo del Gobierno Digital en Costa Rica se puede remontar hasta el año 2002, durante la administración Rodríguez Echeverría, con la introducción de lo que llegó a ser el primer portal de información desarrollado en el país: la plataforma de correos electrónicos costarricense.cr. Este antecedente puede considerarse el primer proyecto ejecutado bajo una noción de gobierno electrónico, con la finalidad de fomentar la conectividad de la población que, a inicios del siglo en curso, contaban con acceso a la Internet. El sitio llegó a tener cerca de 350.000 usuarios (Fallas, 2007); sin embargo, el funcionamiento en la plataforma, tendencias internacionales y el surgimiento de mejores servicios internacionales (como el caso de Gmail de Google) dieron al traste con un ejemplo de implementación en el área de digitalización en el Estado.

Este caso, si bien se inició dentro del Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) para luego pasar a Radiográfica de Costa Rica S.A. (RACSA), representa una de las primeras acciones en el sector público para propiciar el desarrollo de lo que se conoce como Gobierno Electrónico, o e-Gov. Dicho concepto se ha desarrollado durante la última década, empero, en su acepción más amplia y aceptada, el e-Gov se define como “un concepto de gestión que fusiona la utilización intensiva de las [tecnologías de información y comunicación] TIC con formas de gestión, planificación y administración” (Naser y Concha, 2012, p.12).

Así, en Costa Rica se avanzó desde un servidor para correos hacia una institucionalización de programas y proyectos destinados a mejorar la gestión pública frente a la sociedad. Ello ocurrió varios años después cuando se concibió, desde la Presidencia, la Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD). Esta entidad técnica fue la encargada de llevar a cabo los planes en materia de digitalización por cerca de cinco años; luego, pulsos políticos e inestabilidad institucional truncaron el potencial del órgano. Se describirá más esta situación en el apartado (2.2) Evolución y comparación del Gobierno digital.

De forma precisa, conceptualmente se entiende que el e-Gov es el estado previo al Gobierno Digital, dado que el primero implica una serie de aplicaciones e implementaciones estáticas, unilaterales de prestación de servicios. Ejemplo de esto son sitios web e incluso aplicaciones para dispositivos móviles; no obstante, el salto cualitativo que supone el Gobierno Digital es la centralización de estos esfuerzos, su visión integral y la promoción de una cultura institucional más abierta, dinámica y tecnológicamente solvente.

Por ello, el Gobierno Digital implica un uso intensivo de TIC, lo cual no debe malinterpretarse como e-Gov, pues, tal y como lo indica el reporte de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la Organización de Estados Americanos (OEA), el Gobierno Digital busca “agilizar los trámites que realizan los ciudadanos, coadyuvar a transparentar la función pública, elevar la calidad de los servicios gubernamentales y, en su caso, detectar con oportunidad prácticas de corrupción al interior de las instituciones públicas” (OEA, 2006, p. 403).

Esto es relevante, porque es lo que conforma un esquema exitoso de gobernanza en materia digital, y es justamente lo que afecta a Costa Rica,

debido a la carencia de una institución que rija y ordene el quehacer en materia digital, tecnológica y administra. Ese es el problema que este artículo pretende resaltar, destacando los avances y los limitantes históricos que ha tenido el país en dicha área, a pesar de los proyectos exitosos que, en su momento, se lograron consolidar en aras de una construcción de un Gobierno digital sólido.

Por ende, el objetivo es mostrar los principales casos de éxito a nivel nacional en el campo de Gobierno Digital, así como su respectivo contexto, y las situaciones que facilitaron y promovieron su desarrollo. El mismo ejercicio se desarrollará para los principales casos internacionales, finalizando con una presentación sistemática, tomando dichos modelos como estándares a nivel internacional; dichos estándares servirán de punto de partida para analizar la propuesta de gobernanza digital presentada en distintas instancias por el Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT).

La metodología desarrollada en este artículo se basa en una revisión conceptual, acompañada de un análisis de rastreo del proceso y el análisis de caso costarricense en materia de Gobierno digital; tales métodos se complementan, debido a la linealidad del proceso observado, además de que refuerzan el desarrollo conceptual y contextual que cada uno presenta, porque la revisión conceptual alimenta el marco teórico bajo el cual se enfocará el proceso a observar. Como menciona Collier, el rastreo de proceso se basa en “el desenvolvimiento de eventos o situaciones en el tiempo” (2011, p. 824), lo que, a su vez, observando procesos similares en diversos contextos, permite generar un acercamiento crítico que identifique factores causales de éxito o, en su defecto, de fracaso.

En las próximas secciones se pretende analizar el rol de la institucionalidad de gobernanza digital, su valor público y la importancia de que existan políticas claras respecto a la materia. El enfoque aquí presentado tiene la intención de aportar conocimiento que contribuya a llenar el vacío institucional que existe actualmente, presentando al final una serie de recomendaciones a partir del modelo de gobernanza que recientemente ha propuesto el MICITT. Al final del artículo se ofrecerán conclusiones en forma de recomendaciones puntuales, siguiendo los factores de éxito y su aplicabilidad en el país.

2. DESARROLLO DEL TEMA

2.1 Revisión conceptual

Ya sea visto como parte de una serie de prácticas administrativas (Torres, 2012) o como área de investigación y aplicación de conocimiento (Dawes, 2013), el Gobierno Digital es, más que una institución, un paradigma de la gestión pública y de la construcción estatal. Se dice estatal, pues representa una interacción entre dos elementos constitutivos del Estado: a) el Gobierno y b) la Sociedad, es decir, una buena política de Gobierno Digital implica un rediseño de la gestión pública, así como de la cultura organizacional del Gobierno.

Retomando lo anterior, es preciso reiterar que el Gobierno Digital se basa en



los estándares ofrecidos por el desarrollo del Gobierno Electrónico, y toma de estos sus principios, sentando las bases para consolidar una nueva visión integral. A partir de la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo [CLAD], 2007), firmada en Chile en 2007, se tiene que esos principios son:

- Igualdad
- Legalidad
- Conservación
- Transparencia y accesibilidad
- Proporcionalidad
- Responsabilidad
- Adecuación tecnológica

Como puede notarse, dicha declaración de principios permite inferir un énfasis fuerte en el aspecto técnico, o sea, en la prestación de servicios tecnológicos. Sin embargo, el Gobierno Digital parte de ello como base para profundizar aspectos en las áreas de control interno, calidad y participación; de hecho, la misma Carta estipula el derecho a relacionarse electrónicamente (CLAD, 2007), de ahí que debe subrayarse el concepto de relacionarse, ya que supone interacción, en este caso digital.

Por tal motivo, se parte de la definición que hacen Barros, Campera y Cabello (2016) sobre gobernanza digital, cuando estipulan que esta implica “la organización y reglas presentes en un gobierno para conducir su política, estrategia de digitalización y para mejorar su gestión y entrega de servicios a los ciudadanos y empresas” (p. 24), dicho en otras palabras, es la operativización de marcos referenciales con relación en la agilización, transparencia, calidad, y probidad del sector público.

Así, retomando la referencia de la Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA pueden obtenerse varios elementos de interés para la definición que aquí se presenta. De esta forma, pueden citarse las características que el Gobierno Digital debería poseer para considerarse de tal manera: a) agilizar trámites de la ciudadanía, b) promover la transparencia en el sector público, c) incentivar una mejor organización en las instituciones, por ende, una mejora en los servicios de gobierno, y d) buscar ser una herramienta en la lucha contra la corrupción.

De allí que se desprenden dos vertientes mencionadas; por un lado, la del sector institucional, es decir, las entidades del sector público, ya sea centralizado o descentralizado, que representan la perspectiva de la oferta de los servicios, al tiempo que en sí mismas son receptoras de los beneficios que la digitalización aporta, principalmente desde la visión de transparencia, la lucha contra la corrupción y, desde un punto de vista técnico, la interoperabilidad y ágil gestión; por otro lado, se encuentra la del sector civil, o sea, la ciudadanía, que representa la demanda de los servicios, y con ello la demanda de mayor apertura, diálogo y transparencia.

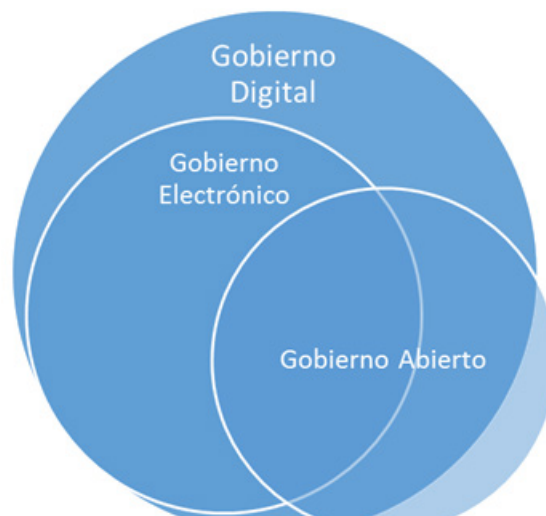
Efectivamente, lo anterior va de la mano con la lucha contra la corrupción y la agilización de los trámites, al tiempo que “se facilita a las personas interactuar con la administración pública y obtener respuestas a sus preguntas y necesidades” (Organización de Naciones Unidas, 2016, p. 7).

Para facilitar dicha interacción, también es útil prestar interés a otro elemento constitutivo del Gobierno Digital: los datos. La información producida y

manejada por los Estados supone un mar de datos potencialmente valiosos, no solo para la Administración, sino para los ciudadanos mismos. La República de Corea, comúnmente conocida como Corea del Sur, ha venido trabajando en este respecto en el programa Gobierno 3.0, que está basado en el uso óptimo de la información (ONU, 2016), ya que está dirigido hacia una reutilización activa de los datos, así como en la minimización de las barreras que impiden la colaboración. Dicha colaboración debe entenderse entre agencias individuales (ciudadanía) e institucionales (Gobierno).

Por tal motivo, el Gobierno Abierto debe recaer en la rectoría de la gobernanza digital. Siguiendo el modelo presentado por Cruz (2017), el Gobierno Digital debe entenderse como la confluencia de los estándares y avances del Gobierno Electrónico y el valor colaborativo y participativo del Gobierno Abierto. El factor común que los liga fuertemente es la información. Los datos conforman los sistemas que permiten la reutilización y su análisis. La Figura 1 muestra el esquema que representa esta conceptualización.

FIGURA 1
Esquema conceptual de la gobernanza digital



Fuente: Elaboración propia.

Nótese, además, que el concepto más amplio de Gobierno Digital engloba los temas de Gobierno Electrónico y Abierto, debido a que, si bien el Gobierno Digital implica apertura y transparencia, el Gobierno Abierto trasciende las aplicaciones tecnológicas por sí mismas y puede darse independientemente de medios electrónicos, dicho en otros términos, puede existir Gobierno Abierto sin Gobierno Digital, mas no al contrario, pues la apertura y transparencia son pilares de la gobernanza digital; de ahí el valor conceptual y empírico de dicha esquematización, ya que muchos de los Estados más desarrollados en la materia parten de esta premisa.



2.2 Evolución y comparación del Gobierno digital

2.2.1 Gobierno Digital en Costa Rica (2006 al presente)

El caso costarricense en materia de gobernanza digital ha sido sinuoso. Como se mencionó, la STGD, surgida en el 2006, fue el fruto de una evaluación realizada por el Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública (CICAP) de la Universidad de Costa Rica (UCR), al amparo de la administración Arias Sánchez (2006-2010), dado que al margen de esfuerzos aislados (como el comentado caso de costarricense.cr) la falta de una institucionalidad sólida impedía el desarrollo integral de políticas en el sentido de modernización del Estado. El gobierno de turno en el período 2006-2010 procuró hacer del Gobierno Digital un punto focal de su gestión (Esquivel, 2007), y a través de su inclusión en su respectivo Plan Nacional de Desarrollo (PND) es que se posiciona como un tema de real interés en el ámbito político-institucional.

En ese año, mediante el Decreto Ejecutivo 33147-MP se crea la Comisión Interinstitucional de Gobierno Digital “un órgano de definición política de alto nivel que diseña y planifica las políticas públicas en materia de gobierno digital y de compra de equipo de computación y software que realicen las instituciones es del Sector Público” (Decreto 33147-MP, 2006, p. 1). De ello deben apuntarse dos aspectos: a) su conformación efectivamente resultaba de alto nivel, puesto que se componía con ministros o viceministros de área afines (planificación, ambiente, ciencia y tecnología, presidencia). Y, b) diseña y planifica políticas, pero también se encarga de la compra de equipo de cómputo para el sector público.

Esto deja ver que la intensión, desde entonces, era la de concentrar las funciones en un solo ente que se encargara de la planificación en un nivel macro. Incluso, la propuesta de gestión de compras de equipo y software resulta oportuna, ya que se podría discutir sobre el potencial ahorro y eficiencia en el presupuesto anual dedicado a este rubro.

Es dentro de la Comisión que se crea la STGD, como ente técnico u operativo, es decir “instrumento ejecutor, responsable de incrementar la eficiencia y la transparencia en el sector público a través del uso estratégico de las tecnologías digitales con el fin de empoderar a los habitantes en el uso de servicios” (Decreto 33147-MP, 2006, p. 1). La STGD supone el ente encargado ejecutar las acciones en materia de gobernanza digital, en su acepción limitada en aquel momento.

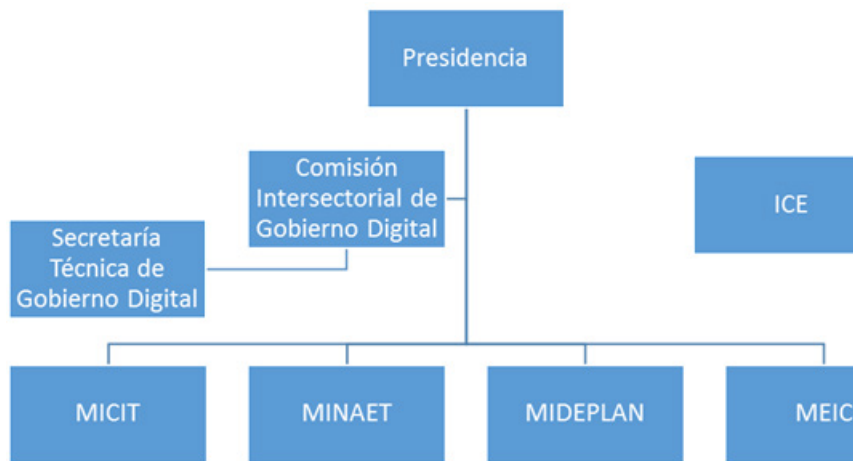
No obstante, debe mencionarse que, en un inicio, la Comisión y la STGD se encontraban adscritos a la Presidencia de la República, posición que, si bien les generaba dependencia política, les aseguraba legitimidad y poder simbólico.

En dicha instancia, la STGD definió las líneas de acción para el desarrollo del Gobierno Digital en el país, enfocadas en la denominada nueva gestión pública (NGP) (Torres, 2012). Específicamente, en el Plan de Acción de Gobierno Digital 2008-2010, se definieron cinco líneas de acción principales: a) Calidad de Servicios, b) Transparencia y Participación, c) Eficiencia del Gobierno, d) Acceso y e) Administración y Políticas (National IT Industry

Promotion Agency [NIPA], 2010).

Sin embargo, luego de movimientos políticos en la estructura de la Presidencia, seguidos del cambio de gobierno en el año 2010, la STGD pasa a ser una unidad ejecutora en el ICE, dando al traste con el plan Estrategia Digital Costa Rica 2018, formulado para desarrollar cuatro grandes áreas: a) la productividad, b) la educación, c) la transparencia y d) la conectividad (NIPA, 2010). Lo interesante de aquella propuesta es observar una formulación bastante madura de lo que actualmente se conoce como Gobierno Digital, con un desarrollo conceptual innovador, pues buscaba reunir las competencias del sector TIC y generar un control centralizado (ver Figura 2).

FIGURA 2
Organización del Sector TIC



Fuente: Adaptado de NIPA (2010, p. 37).

Nota: Dicha organización representa la realidad en 2010, año en que la rectoría de Telecomunicaciones se encontraba en el Ministerio de Ambiente y Energía (MINAE), y cuando la STGD no se había adscrito al ICE.

Con el traslado de la STGD al ICE se da una reconversión a los objetivos, en el período 2011-2012, cuando la rectoría de Telecomunicaciones es sacada del MINAE, el Plan Maestro de Gobierno Digital (NIPA, 2010) se convierte en la hoja de ruta para la construcción de una gobernanza en la materia.

Por ejemplo, se enfocó la atención en cuatro grandes pilares de servicios y herramientas: a) G2C (Gobierno a Ciudadanía), b) G2B (Gobierno a Negocios), c) G2G (Gobierno a Gobierno), y d) Infraestructura. La base de estos pilares es la prestación de servicios y la interacción entre los distintos niveles (sociedad, gobierno y economía), sobre la estructura de canales optimizados para ello (banda ancha, código libre, cifrado de seguridad).

La STGD ejecutó exitosamente varios proyectos, entre los cuales se pueden contar el sistema de compras públicas MerLink², las Ventanillas de Servicios (VES), el sistema de facilitación de negocios CrearEmpresa y otras apps para

² Este proyecto nace de la cooperación técnica con la República de Corea, la cual donó la plataforma. Para lo que el gobierno de Costa Rica debía efectuar las adaptaciones del caso, proceso que costó alrededor de \$1m.

instituciones como el Ministerio de Educación Pública (MEP) y el Ministerio de Seguridad Pública (MSP).

Fue hasta el año 2014 cuando la STGD sería reubicada una vez más, bajo la administración Solís Rivera (2014-2018), se posicionó a la Secretaría en RACSA, respondiendo a varios elementos coyunturales y estructurales del país. En primer lugar, varias voces criticaban la labor de la STGD, porque – argumentaban– dejó de ser el ente para lo que fue diseñado para ser y se convirtió en una oficina ejecutora de proyectos (Cruz, 2015); luego, su ubicación en RACSA implicaba una democión política y administrativa, por lo que su función a cargo del Gobierno Digital era poco más que una ficción, finalmente, todo lo anterior fue evidencia de una falta de apoyo político que se tradujo en un desvío de sus objetivos seminales, desvirtuando a la entidad misma.

Con ello, actualmente la otrora STGD es una unidad ejecutora de RACSA, donde todavía maneja un portal de servicios ciudadanos (con enlaces particularmente desactualizados³). Es decir, se cuentan, a la fecha de redacción de este artículo, dos años desde que la institución guía en materia de Gobierno Digital dejó de ser considerada como tal. Por eso, Cruz (2016) indica que el MICITT, particularmente la dirección de Tecnologías Digitales (DTD) dentro del viceministerio de Telecomunicaciones, es el ente que, por decreto ejecutivo, debería llevar las riendas en la materia.

El decreto ejecutivo 38166-MICITT le atribuye a este ente la responsabilidad de “articular una estrategia para el desarrollo de la Sociedad de la Información y el Gobierno Electrónico” (Decreto 38166-MICITT, 2015, p. 37). De lo anterior se puede extraer la importancia de la sociedad interconectada, integrada e innovadora, así como el límite conceptual autoimpuesto con la denominación de Gobierno Electrónico.

Sin embargo, las pretensiones del decreto son, actualmente, vacías por cuanto el MICITT, ni la DTD tienen los recursos o poder real para implementar las tareas normativas, en pocas palabras, aunque exista un respaldo jurídico válido, su eficacia es nula, y redundante en el vacío administrativo en una materia vital para el desarrollo del Estado.

2.2.2 Experiencia internacional

Esta sección pretende mostrar el camino seguido por los principales exponentes en la materia, para señalar las mejores prácticas y sentar lineamientos estándar para entender el o los caminos disponibles para avanzar hacia la consolidación de una institucionalidad que funja como rectora en la gobernanza digital, incluyendo todos los elementos que se discutieron previamente.

2.2.2.1 República de Corea

Corea del Sur es el país número uno en los principales indicadores que cuantifican el e-Gov y Gobierno Digital (ONU, 2014, 2016). El caso de Corea del Sur es paradigmático y un verdadero ejemplo; no solo surgió con base en una planificación seria y estructurada, sino que rinde los mejores resultados,

3 Ver el portal de <http://gob.go.cr/es/> (enlace accedido el 10 de julio, 2017).

avertajando al resto del orbe en la materia.

Mientras en muchos países, el camino hacia el Gobierno Electrónico se inició entrada la década del 2000-2010, en la república coreana ya desde los años 1980-1990 se implementaban plataformas y servicios, administrativos y ciudadanos, para gestionar registros, inscripciones y agilizar los trámites (NIPA, 2010). En lo que se conceptualiza como la tercera etapa del Gobierno Digital en Corea, durante el período 2001-2007, se crea el Comité Especial para el Gobierno Electrónico, que tiene por función establecer la hoja de ruta del país en lo concerniente a gobernanza digital (NIPA, 2010, p.88). Este Comité se encuentra adscrito al gobierno central, mediante la presidencia del país.

En la actualidad, Corea del Sur es pionero al trabajar de cara a lo que se ha conocido como el Gobierno 3.0 (ONU, 2016). Como se mencionó, dicho objetivo se basa en la integración de servicios enfocados en una visión centrada en el ciudadano, buscando eliminar la mayoría de barreras (técnicas e institucionales) para que la sociedad se despliegue plenamente sobre la infraestructura digital que el Estado ha desarrollado.

2.2.2.2 Reino Unido

El Reino Unido ocupa consistentemente los primeros lugares de los mismos indicadores que ubican a Corea del Sur en primer lugar; si no es segundo, desde luego ocupará alguno de los primeros cinco puestos, conseguido a través de la instauración de una entidad encargada de los servicios digitales e informativos de los Estados que lo conforman (Escocia, Irlanda del Norte, Inglaterra y Gales). Dicha entidad se conoce como Government Digital Service (GDS), o Servicios Digitales del Gobierno.

Esta oficina se encuentra adscrita al Gabinete de Gobierno, en el despacho del Primer Ministro(a); esto no quiere decir que esté en una posición donde los factores políticos tengan incidencia directa, por cuanto es una institución sólida y la sola investidura de un representante electo no tiene la potestad de retrotraer el accionar de la misma. También, es consecuencia de un acuerdo político alrededor de un tema país, como el Gobierno Digital, dentro de la construcción político-institucional británica.

Lo anterior se evidencia a partir de la fecha de creación en el 2011. Ello indica que varios gobiernos han pasado y la institucionalidad es lo suficientemente madura y establecida como para persistir a pesar de los cambios políticos, reflejando un sistema institucional y político muy consolidado y maduro, que da soporte desde el punto vista de la gestión pública.

2.2.2.3 Uruguay

En el último informe sobre e-Gov de la ONU (2016), y de forma consistente por varios años ya, ha sido el primer lugar de la región latinoamericana en la materia. El caso uruguayo también resulta paradigmático, especialmente para la región, debido a que representa uno de los procesos más maduros que se han observado.

Efectivamente, la creación de la Agencia para el desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento



(AGESIC) se da en el 2005, de manera nominal; no obstante, es hasta el 2006 cuando por medio de un decreto complementario se le entregan las funciones en materia TIC que componen la rectoría del sector para toda la Administración.

Este caso es particular, pues al igual que los anteriores su adscripción institucional es en la Presidencia de la República; en ese sentido, en la figura administrativa de una agencia. Si bien la denominación por sí sola no implica mayor potestad, en mucha normativa constitucional de la región, la figura de la agencia es una unidad administrativa especial, muchas veces con rango ministerial, de especial interés a la hora de comparar este caso con el costarricense; comparación que, además, resulta próxima, debido a lo cercano que se suelen ubicar estos países en muchos aspectos.

La Tabla 1 muestra una breve comparación entre las distintas instituciones que gobiernan en materia digital en cada uno de los países analizados. Se muestra el nombre, la fecha de creación y el órgano de adscripción.

TABLA 1

Comparación de entidades rectoras de Gobierno Digital

	COREA DEL SUR	REINO UNIDO	URUGUAY	COSTA RICA
Fecha de creación	2001	2011	2006 ^b	2006 ^c
Institución a la que está adscrita	Presidencia de la República	Oficina del Gabinete	Presidencia de la República	Presidencia / ICE / RACSA
Nombre de la entidad	Oficina de Gobierno Electrónico ^a	Government Digital Service (GDS)	Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC)	Secretaría Técnica de Gobierno Digital (STGD)

^aReformulada así en el año 2014

^bLa unidad se crea por decreto en 2005, pero en 2006 se hace efectiva su creación con la firma de otro decreto que le entrega sus potestades en materia TIC.

^cCreación de la STGD mediante decreto. No está activa como tal en la actualidad.

Fuente: Elaboración propia.

Como puede observarse existen coincidencias claras en todos los ejemplos. En primer lugar, a nivel institucional: en todos los anteriores la rectoría de Gobierno Digital se ubicó bajo el ala presidencial o de gobierno (para el caso británico, en la oficina del Primer Ministro/a). Ello se debe al respaldo político-administrativo que supone tal designación. Incluso, más allá de los movimientos políticos, la estabilidad no es cuestionada, porque responde a intereses comunes de prioridad alta, por lo que no solamente sería impopular un cierre o reasignación de estas entidades, sino que se demostraría ineficiente y riesgoso.

Luego, todos estos modelos de gobernanza digital tienen como función recoger en sí mismas la planificación nacional en materia TIC. Si bien existen matices con respecto a la autonomía y grados de discrecionalidad en los distintos niveles institucionales, la planificación y la formulación de políticas nacionales recae sobre estos entes. Finalmente, debe anotarse el trayecto que los ejemplos citados presentan. Solo en el caso de Reino Unido la institución formal no se creó en la primera década de los 2000, no obstante, su rápido éxito y sólido establecimiento reflejan una madurez previa que solamente necesitaba la confirmación jurídica para seguir en su labor.

En el caso de Costa Rica, la STGD cumplía algunas de estas precondiciones, no obstante, su declive institucional ha dado al traste con el proceso. En la actualidad, el MICITT ha presentado, de manera informal y en diversas instancias no oficiales (Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento [PROSIC], 2016), una propuesta para retomar la rectoría en el área, a través de la creación de la llamada Agencia Nacional de Gobierno Digital (ANGD).

A todo esto, es pertinente considerar los factores de éxito que aparecen en los casos reseñados, y de los que Costa Rica podría aprender, especialmente en el contexto de análisis de una propuesta de gobernanza digital (estos se sintetizan en la Tabla 2).

TABLA 2
Factores determinantes para Gobierno Digital

FACTORES POSITIVOS
Centralización de planificación y políticas en materia TIC
Independencia administrativa de entes gubernamentales
Adscripción a la Presidencia/Jefatura de Gobierno
FACTORES NEGATIVOS
Cambios en naturaleza jurídica
Propensión a cambios políticos
Adscripción a entidades sin poder administrativo

^aEsta independencia pasa por generarse a partir de un compromiso de alto nivel. Como en los casos internacionales, el factor político no debe menoscabar.

Fuente: Elaboración propia.

2.3 Propuesta

2.3.1 2.3.1 Hacia una gobernanza digital en Costa Rica

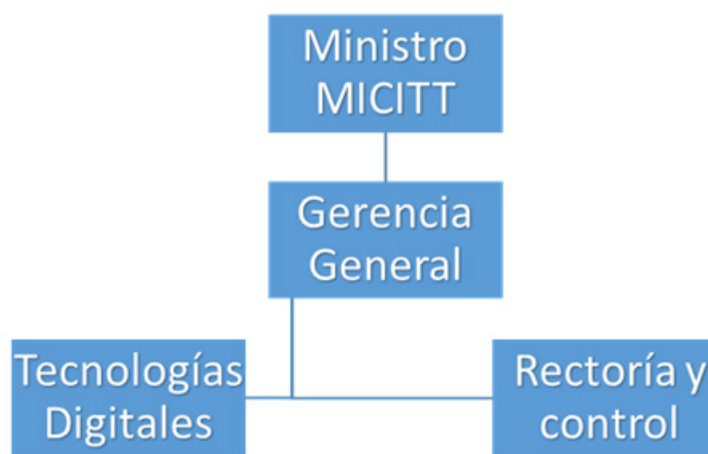
Habiendo revisado el camino que ha seguido la institucionalidad del Gobierno Digital en el país, es momento de observar con detenimiento



la propuesta elaborada desde el MICITT con respecto a la denominada ANG. Esta propuesta pretende crear una agencia⁴ que se encargue de diseñar e implementar el Plan Nacional de Gobernanza Digital, así como las políticas públicas respectivas; además, esta agencia deberá regular la implementación de tecnologías digitales en el sector público, así como promover la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana. La Figura 3 muestra la estructura propuesta por MICITT para su conformación institucional.

FIGURA 3

Estructura propuesta para la gobernanza digital en Costa Rica



Fuente: Pacheco (2016).

La propuesta recoge elementos comunes que se han mencionado con respecto a los ejemplos mostrados; por un lado, se promueve la centralización de la gestión en materia TIC en un solo ente así como la materia presupuestaria de toda la Administración, deseable en tanto promueve la eficiencia del gasto (inversión) en el área tecnológica, área con variados niveles de uniformidad en todo el sector público; asimismo, se encargará de gestionar la interoperabilidad de sistemas y formatos entre las instituciones públicas, e integrar procesos transversales (Pacheco, 26 de octubre, 2016).

Todos estos elementos son deseables, en particular, dado el nivel de variabilidad que existe entre instituciones respecto a los sistemas de información utilizados. Recientemente, algunas entidades han migrado hacia plataformas más modernas, incluso haciendo caso de los lineamientos disponibles en el tema de datos abiertos y accesibilidad. Ello se ha debido a la falta de congruencia en las últimas políticas que diversas instituciones han implementado por cuenta propia. Es decir, la falta del modelo de gestión TIC (de gobernanza digital) supone un punto de partida complejo.

Sumado a lo anterior, y más allá de las acciones positivas que propone la nueva ANG, debe hacerse referencia a su principal yerro, desde la perspectiva aquí mostrada. Por un lado, se busca establecer una institucionalidad sólida que recoja las lecciones y réditos de anteriores programas de gobernanza digital. Con ello se pretende establecer un modelo de Gobierno Digital que pueda

⁴ Nótese que la figura administrativa de agencia no existe como tal en el ordenamiento jurídico costarricense. No obstante, como otros entes, la denominación viene acompañada en su proceso legislativo por la asignación de potestades, en este caso de nivel ministerial.

impulsar la gestión pública, la interacción con la ciudadanía y coadyuvar a impulsar la economía. Pero, por otro lado, se parte de una estructura probadamente ineficiente.

El MICITT propone que dicha agencia se ubique adscrita al ministerio mismo, implicando una serie de limitaciones burocráticas y político-administrativas a considerar. En primer lugar, implicaría un rediseño institucional del MICITT, con todos los costos asociados que ello representaría para la gestión del ministerio, porque significaría la inserción de un nuevo órgano en su estructura; en segundo lugar, la negociación de esta entidad conllevaría un componente económico importante que correría el riesgo de politizarse.

De esta forma, debe aclararse que la propuesta no se critica por el fondo (el cual es valioso y oportuno), sino que se discute por la forma. Habiendo revisado los más importantes ejemplos de éxito a nivel internacional, es cuestionable que un diseño institucional de esta índole sea verdaderamente la mejor opción.

En el repaso hecho, se observó que la misma STGD dio inicio en el seno de la Presidencia, lugar que por defecto es la instancia adecuada para llevar a cabo un proceso a nivel nacional que implica legitimidad y valor simbólico y efectivo, todos los cuales existen en el plano presidencial, mas solamente parcial a nivel ministerial. La Figura 4 ilustra la propuesta presentada en este artículo.

FIGURA 4
Recomendación de gobernanza digital en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia.

El caso del rediseño del MICITT es tema de otro debate (necesario, sin duda), pero que se extiende más allá de los límites conceptuales y metodológicos del presente artículo.

3. CONCLUSIONES

Este artículo pretende mostrar recomendaciones en lugar de argumentos concluyentes, pues, como se ha visto, implica dejar abierto el proceso a un cambio constante que reivindique su función. Es decir, el Gobierno Digital no es un fenómeno estático que se erige en el Estado, sino que representa un proceso evolutivo, constante. El hecho de que sea un paradigma mediado por diversas tecnologías hace que el mismo concepto vaya evolucionando (Gobierno Electrónico a Gobierno Digital), al igual que lo hace la innovación en el campo tecnológico.

Esto se evidencia incluso en el caso coreano, donde las fases de su desarrollo han implicado cambios, sutiles, pero indispensables, en las estructuras y elementos formales. Lo mismo puede decirse en los casos de Uruguay y Reino Unido, donde el paso del tiempo ha dictado la evolución y la readecuación de la institucionalidad rectora.

En Costa Rica, el desarrollo del Gobierno Digital ha tenido altibajos, lamentablemente imperando los puntos negativos. Allí donde otros Estados lograron identificar las necesidades e imperativos políticos y administrativos para generar los cambios necesarios, la STGD, específicamente, fue sujeta por la inercia política e institucional, razón por la cual su objetivo se desvirtuó hacia la ejecución de proyectos. Esto tuvo sus motivaciones políticas, sin embargo, países como Uruguay (sección 2.2.2.3), Argentina y Chile también tomaron decisiones nacionales que trascienden transiciones gubernamentales, y tuvieron éxito.

Así, la principal recomendación para el contexto costarricense pasa por un factor de diseño institucional, donde los elementos de diseño del proyecto inicial de la STGD podrían ayudar. Se trata de buscar un medio justo entre la propuesta original plasmada por la administración Arias Sánchez (2006-2010) y la que se elucubra en la presente Solís Rivera (2014-2018). Es decir, con una dirección de alto nivel, sujeta al Ejecutivo para su gestión.

Entonces, se debe recomendar a la administración y jerarcas del MICITT seguir los ejemplos de modelos exitosos internacionalmente, en aras de la eficiencia de gestión y de recursos, y con ello plantear la creación de la ANGD en un nivel más cercano al Poder Ejecutivo, para lograr una articulación integral de todos los sectores implicados. De este Consejo, o similar, se desprende la ANGD con todas las potestades que la figura administrativa le confiere, así como las propuestas en la visión de MICITT.

Para terminar, debe hacerse hincapié en la necesidad de tener un modelo de gobernanza digital que permita desarrollar un modelo integral de gestión tecnológica en el sector público, porque permitiría al sector productivo, y a la sociedad en general, desarrollarse de manera exponencial y así lograr los niveles de desarrollo que el país busca, de manera que sería concordante con las pretensiones nacionales de lograr un desarrollo basado en la información y conocimiento y, finalmente, consolidar la Sociedad de Información y Conocimiento.



4. REFERENCIAS

- Agencia para el Desarrollo del Gobierno de Gestión Electrónica y la Sociedad de la Información y del Conocimiento. (s.f.). *Estructura Operativa*. Recuperado de <http://www.agesic.gub.uy/innovaportal/v/57/1/agesic/estructura-operativa.html?idPadre=19>
- Barros, A., Campero, T. y Cabello, P. (2016). *Informe final: Estudio para una gobernanza digital en Chile*. Santiago, Chile: Ministerio de Hacienda y Ministerio Secretaría General de la Presidencia.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. (2007). *Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico*. Pucón, Chile: Autor.
- Collier, D. (2011). Understanding process tracing [Comprendiendo el rastreo de proceso]. *PS: Political Science & Politics*, 44(4), 823-830.
- Concha, G., y Naser, A. (2012). *El desafío hacia el panorama de Gobierno Electrónico en la región: resultados e impactos*. En G. Concha y A. Naser (eds.), *El desafío hacia el gobierno abierto en la hora de la igualdad* (pp.11-26). Santiago, Chile: CEPAL.
- Cruz, M. F. (25 de enero, 2015). *El vaivén del Gobierno Digital*. El Financiero. Recuperado de <http://www.elfinanciero.com/tecnologia/gobierno-digital-futuro-secretaria-tecnica-de-gobierno-digital-stgd-racsa-0-671332866.html>
- Cruz, R. (2016). Marco institucional, políticas públicas y regulación TIC. En Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (ed.), *Informe 2016 Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento* (pp.17-98). San José, CR.: UCR.
- Cruz, R. (2017). Marco institucional y políticas públicas TIC. En Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (ed.), *Informe 2017 Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento* [en prensa]. San José, CR.: UCR.
- Dawes, S. (2013). Avances en gobierno electrónico: La conexión entre práctica, conocimiento e investigación [Edición especial]. *Gestión y Política Pública*, 22, 49-67.
- Decreto 33147-MP: Crea Comisión Intersectorial de Gobierno Digital. (18 de mayo de 2006). *La Gaceta*, (95).
- Decreto 38166-MICITT: Reglamento de organización de las áreas que dependen del Viceministro(a) de Telecomunicaciones, del Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones. (12 de agosto de 2015). *La Gaceta*, (156).
- Esquivel, M. (2007). *Marco Institucional: El Gobierno Digital en Costa Rica*. En Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento (ed.), *Informe 2007 Hacia la Sociedad de la Información y el Conocimiento* (1-44). San José, CR.: UCR.



- Fallas, H. (18 de enero de 2007). *Usuarios de costarricense.cr pierden correos por ajustes*. La Nación. Recuperado de http://www.nacion.com/nacional/Usuarios-costarricensecr-pierden-correos-ajustes_0_879912125.html
- Government Digital Services. (s.f.). *About the Government Digital Service [Sobre los Servicios Digitales de Gobierno]*. Recuperado de <https://gds.blog.gov.uk/about/>
- National IT Industry Promotion Agency. (2010). *Plan Maestro de Gobierno Digital de Costa Rica*. San José, CR: MIDEPLAN. Recuperado de http://www.firma-digital.cr/plan_maestro_gob_digital.pdf
- Organización de Estados Americanos. (2006). *Sexto Informe de Gobierno*. Washington D.C., EE.UU.: Departamento de Cooperación Jurídica. Recuperado de http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_mex_VIIG_bg_gd_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (2014). *Encuesta de e-Gobierno 2014 de las Naciones Unidas*. New York, EE.UU.: Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas.
- Organización de las Naciones Unidas. (2016). *Encuesta de e-Gobierno 2016 de las Naciones Unidas*. New York, EE.UU.: Departamento de Asuntos Sociales y Económicos de las Naciones Unidas.
- Pacheco, S. (26 de octubre de 2016). *La Gobernanza Digital* [Presentación de diapositivas]. San José, CR.: PROSIC, UCR.
- Programa Sociedad de la Información y el Conocimiento. (26 de octubre, 2016). *Video de la tercera Jornada de Reflexión y Análisis sobre Gobierno Electrónico y Transparente*. Recuperado de <http://prosic.ucr.ac.cr/noticias/video-de-la-tercera-jornada-de-reflexion-y-analisis-sobre-gobierno-electronico-y>
- Torres, J. (2012). Gobierno electrónico: de la nueva gerencia pública a la gobernanza. *Ciencia Administrativa*. (2), 77-88.
- UNESCO. (2011). *Alfabetización mediática e informacional: curriculum para profesores*. Paris: UNESCO.





2011-2013

Creación de e-Ciencias de la Información como una nueva alternativa, que responde a un contexto marcado por una mayor apertura, flexibilidad y rigurosidad en la publicación científica.



2014-2016

Ingresa a bases de datos de prestigio y calidad como Scielo, DOAJ, Redalyc y otros. Amplía sus horizontes usando como gestor editorial el software OJS y publica en PDF, HTML y EPUB.



HOY

Se encuentra en el cuartil A del UCRIIndex y en el Catálogo Latindex con una calificación perfecta, e ingresa al Emerging Source Citation Index de Thomson Reuters.

Revista e-Ciencias de la Información

¿Dónde se encuentra indexada e-Ciencias de la Información?



Para más información ingrese a nuestra [lista completa de indexadores](#)

¿Desea publicar su trabajo?
Ingrese [aquí](#)

O escribanos a la siguiente dirección
revista.ebci@ucr.ac.cr