

5 de diciembre de 2016
AI-P-Ad-025-2016

Dr. Alberto López Chaves, MBA
Gerente

Asunto: Servicio Preventivo sobre “Gobierno Abierto”

Estimado señor:

En atención al Plan Anual de Trabajo, esta Auditoría analizó las acciones realizadas por el Instituto para la implementación del Gobierno Abierto con el fin de verificar su efectivo y oportuno cumplimiento.

El estudio determinó que el ICT ha realizado algunas acciones relacionadas con gobierno abierto, sin embargo, no se ha establecido un plan que permita implementar de manera programada el modelo a nivel institucional.

Mediante oficio G-2152-2016 (07/11/2016) la Gerencia manifestó que ha incluido funcionalidades relacionadas con Gobierno Abierto en la página WEB institucional, como publicaciones del trabajo de las diferentes dependencias, información para trámites, encuestas en línea, sección de quejas y cuestionarios, servicio de exoneraciones y declaración de impuestos de \$15 y 5% incisos A y B electrónicas, link a la plataforma de Merlink para consulta de contrataciones, además, de la implementación del documento electrónico a nivel del ICT.

No obstante de lo anterior, hay temas sobre datos abiertos, rendición de cuentas, participación ciudadana, transparencia, interacción con nuestros clientes y acceso a la información que requieren ser fortalecidos para garantizar la implementación del gobierno abierto.

Al respecto, en el año 2005 mediante la Directriz N° 40 emitida por la Presidencia de la República y el Ministerio de Ciencia y Tecnología, se instruyó a todas las instituciones públicas a tomar las acciones para ofrecer sus servicios institucionales estratégicos por medio de la Web de acuerdo con sus prioridades y la demanda de servicios de sus usuarios, esto en forma interactiva y cumpliendo con estándares de eficiencia, seguridad y amigabilidad.

En el año 2012 Costa Rica se incorporó a la Alianza por un Gobierno Abierto y se designó a la Secretaría Técnica de Gobierno Digital como ente rector, el cual constituye el primer plan de acción de gobierno abierto.

Gobierno Abierto¹ se define como un modelo de gobierno basado en la transparencia, la rendición de cuentas, en la participación y la colaboración, que apuesta por el co-gobierno y que, en este sentido, instaura una manera de gobernar más dialogante, con mayor equilibrio entre el poder de los gobiernos y de los gobernados, lo que implica dar voz a una ciudadanía corresponsable.

Asimismo, en la “Guía práctica para abrir gobiernos: Manual de “Open Government” para Gobernantes y Ciudadanos”, el concepto de gobierno abierto está muy relacionado con el rol que las tecnologías de información juegan en los diferentes momentos del proceso de modernización/reforma de la administración pública. Por tanto, es un enfoque que parte de una definición de gobierno abierto claramente vinculada a la tecnología. A continuación se refleja el papel de las Tecnologías de información:

Cuadro N° 1
El papel de las TIC en diferentes momentos del proceso de modernización/reforma de la administración pública

Tipo de organización	Fase de modernización	Papel de las TIC
Burocrática	Inicial: El objetivo es ganar en eficacia y eficiencia	En la automatización de flujos de trabajo y reorganización de procesos internos
Profesional	Avanzada: Ya se ha adoptado el enfoque de la gestión pública (énfasis en la eficiencia, pero, también, en servir al ciudadano)	Sin olvidar lo anterior, las TIC facilitan la interacción con los ciudadanos a través de portales y páginas web.
Relacional	Finalizando el proceso: Se ha adoptado el paradigma de la gobernanza (el ciudadano no es sólo un “cliente” sino que participa en los procesos de gobernabilidad)	Clave en relación a la transparencia y la rendición de cuentas, por un lado, y a la colaboración y la participación, por el otro.

Fuente: Basado en Gascó (2014).

¹ Mila Gascó

El Gobierno Abierto está como tercer pilar del Plan Nacional de Desarrollo, el cual busca cambiar el paradigma de Gobierno Abierto, antes visto desde una perspectiva de gobierno digital y electrónico, hacia uno que toma en cuenta tres ejes fundamentales que son:

- Transparencia, acceso a la información y rendición de cuentas,
- Plataformas de tecnología y comunicación, y
- Participación ciudadana

Mediante el Decreto N° 39372-MP-MC (07-12-2015) se declara de interés público la “Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto 2015-2018”, considerando que es responsabilidad de las instituciones del estado facilitar a la ciudadanía las herramientas y mecanismos para el ejercicio de la democracia y el fortalecimiento de la gobernanza, así como el compromiso del gobierno de implementar un modelo de Gobierno Abierto para aumentar el nivel de transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana, y con ello mejorar la eficiencia del aparato gubernamental, además del fortalecimiento de la lucha frontal contra la corrupción.

La Estrategia Nacional para un Gobierno Abierto 2015-2018 abarca las acciones estatales que se llevarán a cabo durante la Administración 2014-2018, entre instituciones públicas, sector empresarial, academia y sociedad civil, las cuales estarán dirigidas a modernizar el estado a través del fortalecimiento de los niveles de transparencia, el acceso democrático a la información pública, la participación ciudadana y 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).

Por otra parte, en la última “Evaluación de la calidad de la prestación de servicios públicos por medios digitales en Costa Rica 2015”, realizada por el INCAE la página web institucional, en la categoría “Calidad de la Interacción” (de la información estática a los servicios en línea), obtuvo una nota de 42.56, ya que adolece de un nivel de madurez en la interacción con el ciudadano según se detalla:

a. Nivel de Interacción: Mide el nivel de la madurez de la interacción que ofrece el sitio web. Es decir, ¿Es un sitio estático tipo “brochure” o se encuentra en un nivel más maduro donde se ofrecen servicios o interacciones más complejas entre el ciudadano y el Estado?

Criterios	Puntos	Max	%
Presentación: Las agencias del Gobierno brindan información general y básica sobre su organización, políticas, procedimientos y servicios que ofrecen	1.49	2.00	74
Transacción simple: El sitio ofrece mecanismos en línea para el servicio al cliente. Además se ofrecen formularios en línea que permitan al usuario tener cierto nivel de interacción con la institución.	1.89	3.00	63
Transacción compleja: Los ciudadanos pueden realizar un trámite en forma completa desde el sitio web de la agencia gubernamental. Es una comunicación en ambos sentidos, es decir, de solicitud y respuesta en línea. Estos servicios incluyen (si así se requiere) el pago en línea, vínculos con plataformas de “e-procurement”, entre otros. Ejemplos: Pago de impuestos, sacar citas, renovar documentos, consultar licitaciones, etc.	1.00	3.00	33
Interoperabilidad: Los usuarios no necesitan repetir información que puede ser conocida por la institución a través de otras instituciones	1.29	3.00	43

Fuente: Evaluación de la calidad de la presentación de servicios públicos por medios digitales en Costa Rica 2015, INCAE

b. Nivel de Individualización: Mide el grado de preparación de la información para diferentes perfiles de usuarios de una institución y qué tanto se le permite a este usuario personalizar la información que se publica en el sitio.

Criterios	Puntos	Max	%
Organización Arquetipo: El sitio tiene la información estructurada para diferentes arquetipos (perfiles) de usuarios claramente identificados.	0.00	2.00	0
Integración Arquetipo: El sitio integra información para un tipo de arquetipo o perfil tomada de diferentes sitios web gubernamentales	2.00	2.00	100
Personalización: El sitio web permite al usuario registrarse él mismo y personalizar la información que desea que se le presente.	0.00	2.00	21

Criterios	Puntos	Max	%
Personalización inteligente: El sitio web aprovecha información que conoce del usuario y se anticipa a sus necesidades.	0.00	2.00	0

Fuente: Evaluación de la calidad de la presentación de servicios públicos por medios digitales en Costa Rica 2015, INCAE.

También, la Defensoría de los Habitantes ha establecido un índice de Transparencia del Sector Público Costarricense (ITSP), con el fin de medir el estado de situación que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas a nivel de transparencia. A continuación las notas obtenidas por el Instituto en los años 2015 y 2016:

N o.	Componente	Descripción -o método de evaluación-	Año 2015 16/09/2015	Año 2016 11/07/2016
0	ITSP	Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense	30,50	43,42

Detalle de la nota de transparencia

Dimensiones	Peso cada dimensión	2015		2016	
		Nota dimensión	Nota final	Nota dimensión	Nota final
Acceso a la información Evalúa la información y la calidad de la misma colocada en los sitios web de las instituciones públicas, en cumplimiento del principio de máxima publicidad y el derecho constitucional y humano del acceso a la información.	0,3072	41,34	12,70	68,48	21,04
Rendición de cuentas Evalúa la información que las instituciones públicas colocan en sus sitios web relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, competencias y responsabilidades, tanto institucionales como de los funcionarios públicos que las conforman.	0,2907	21,94	6,38	45,04	13,09

Dimensiones	Peso cada dimensión	2015		2016	
		Nota dimensión	Nota final	Nota dimensión	Nota final
Participación ciudadana Evalúa los espacios y los medios que el ciudadano dispone para participar en los procesos de planificación, control y evaluación institucional, accesibles a partir de los sitios web institucionales.	0,2530	42,57	10,77	23,00	5,82
Datos abiertos de gobierno Evalúa la publicación de conjuntos de datos pre-seleccionados en el sitio web de las instituciones públicas, de acuerdo con el cumplimiento del formato de datos abiertos (apertura técnica y legal), permitiendo su uso, reuso y libre distribución.	0,1490	4,35	0,65	23,27	3,47
Nota Total			30,5		43,42

Fuente: Resultados Índice de Transparencia del Sector Público Costarricense 2015 y 2016 Defensoría de los habitantes

Es importante mencionar que la Institución no forma parte de la Red Interinstitucional de Transparencia, pues su incorporación es voluntaria. Este índice busca garantizar el derecho humano y constitucional de acceso a la información; visibilizar la administración de los recursos públicos de forma actualizada, comprensible y transparente; promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas; recuperar la confianza de los ciudadanos en las instituciones públicas y prevenir actos de corrupción.

Por otra parte, el apartado 4.3.6 “Simplificación de trámites” de la sección 4.3 “Estrategias de gestión institucional” del Plan Estratégico Institucional, incluye lo siguiente:

“Paulatinamente, se deberán sustituir los mecanismos parciales de coordinación cuyo origen y funcionalidad está dirigida a resolver problemas de tramitología o la resolución de aprobaciones (comisión reguladora, bandera azul, comisión de acreditación, comisión de marinas y otros

posibles) hacia nuevas formas incorporadas en el manejo del gobierno digital, como es el caso de las recientes experiencias y programas realizados para facilitar el desarrollo de tramitologías de aprobación de planos constructivos que ha sido sustituido por el APC². Llevar toda la materia de tramitología a una esfera digital y en línea permitiría la solución de trámites de permisos de una manera más eficiente y con una menor inversión de tiempo para los usuarios. (...)”

Por otra parte, en el portafolio de proyectos del Plan Táctico 2015-2017 del Plan Estratégico de TI, se establecen 43 proyectos (23 de prioridad 1 y 20 de prioridad 2) en una primera etapa. En dicho plan se incluye el proyecto P-TI-001.02 “Plan de acción formal para hacer frente al tema de gobierno digital”, con una prioridad 2 y se ubica en la posición 17 de 20 proyectos.

Al respecto, también COBIT 5 en el proceso APO³04 “Gestionar la Innovación” (p. 69) indica que se debe mantener un conocimiento de la tecnología de la información y las tendencias relacionadas con el servicio, identificar las oportunidades de innovación y planificar la manera de beneficiarse de la innovación en relación con las necesidades del negocio. Analizar cuáles son las oportunidades para la innovación empresarial o que mejora puede crearse con las nuevas tecnologías, servicios o innovaciones empresariales facilitadas por TI, así como a través de las tecnologías ya existentes y por la innovación en procesos empresariales y de TI. Influir en la planificación estratégica y en las decisiones de la arquitectura de empresa.

Asimismo, en el Área de gobierno de COBIT 5 en el proceso EDM05 “Evaluar, Orientar y Supervisar” (p. 47) indica que se debe asegurar la medición y la elaboración de informes en cuanto a conformidad y desempeño de TI de la empresa son transparentes, con aprobación por parte de las partes interesadas de las metas, y las acciones correctivas necesarias.

Por otra parte, las NTGCTI⁴ indican en la norma 1.6 “decisiones sobre asuntos estratégicos de TI”, que el jerarca debe apoyar sus decisiones sobre asuntos estratégicos de TI en la asesoría de una representación razonable de la organización que coadyuve a mantener la concordancia con la estrategia institucional, a establecer las prioridades de los proyectos de TI, a lograr un

² Reglamento para el Trámite de Revisión de los Planos para la Construcción, según decreto Ejecutivo N° 36550-MP-MIVAH-S-MEIC, que establece un nuevo proceso de revisión simplificada de planos, a través de la plataforma digital “Administración de Proyectos de Construcción” (APC) del Colegio Federado de Ingenieros y Arquitectos

³ Alinear, Planificar y Organizar

⁴ Normas técnicas para la gestión y el control de las Tecnologías de Información emitido por la Contraloría General de la República.

equilibrio en la asignación de recursos y a la adecuada atención de los requerimientos de todas las unidades de la organización

También la norma 2.1 “Planificación de las tecnologías de información” de las NTGCTI establece que la organización debe lograr que las TI apoyen su misión, visión, y objetivos estratégicos mediante procesos de planificación que logren el balance óptimo entre sus requerimientos, su capacidad presupuestaria y las oportunidades que brinden las tecnologías emergentes.

Asimismo, la norma 4.5.2 “Gestión de proyectos” de las NCISP⁵ indica que la Institución debe establecer, vigilar el cumplimiento y perfeccionar las actividades de control necesarias para garantizar razonablemente la correcta planificación y gestión de los proyectos que la institución emprenda.

El Instituto no ha establecido un plan para implementar el gobierno abierto a nivel institucional porque desconocía de los alcances de este modelo de gobernanza.

El implementar el gobierno abierto a nivel institucional, se obtendrían los siguientes beneficios:

- Fortalecer la transparencia de las operaciones de la Institución.
- Mejorar la relación con los ciudadanos por medio del acceso a la información y participación activa.
- Incrementar la calidad, efectividad y la rapidez de respuesta de los servicios institucionales.
- Mejorar el servicio de nuestros clientes.
- Aprovechar y optimizar el uso de las tecnologías de información ofreciendo servicios.
- Facilitar el acceso a la información institucional.
- Brindar a la ciudadanía de herramientas digitales para el acceso a los servicios que ofrece la Institución.
- Aumentar los niveles de cumplimiento institucionales.

Por la competencia que le asiste a esa Gerencia como administrador general, jefe superior de la Institución y responsable del eficiente y correcto funcionamiento administrativo del Instituto, se advierte sobre lo importante que es contar con un plan que permita implementar de manera programada el modelo de gobierno abierto, esto con la finalidad de aumentar el nivel de transparencia en la gestión del Instituto, la participación ciudadana, y con ello mejorar la eficiencia del ICT, además del fortalecimiento de la lucha contra la corrupción.

⁵ Normas de control interno para el Sector Público emitido por la Contraloría General de la República.

Se solicita a ese Despacho, informar a esta Auditoría Interna dentro de los próximos diez días hábiles, sobre las acciones tomadas en relación con este servicio preventivo, a efecto de determinar lo procedente.

El presente servicio preventivo se realiza con fundamento en las competencias conferidas a la Auditoría Interna en la Ley Orgánica del ICT, el inciso d) del artículo 22 de la Ley General de Control Interno, la norma 1.1.4 de las “Normas para el Ejercicio de la Auditoría Interna en el Sector Público” y en atención del Plan Anual de Trabajo.

Atentamente,

Fernando Rivera Solano
Auditor Interno

FRS / kbm

C. Lic. Sergio Lira Valdivia
Jefe Departamento de TI
Lic. Roy Rojas Chaves
Coordinador CAETI
Consecutivo