

**Políticas Públicas y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público: la  
Experiencia de Costa Rica**  
**Public Policies and Accountability in the Public Prosecutor's Office: the  
Costa Rican Experience**

Andrea Bermúdez Castillo  
Fiscalía Adjunta de Probidad, Transparencia  
y Anticorrupción, San José, Costa Rica  
[solandrea28@yahoo.com](mailto:solandrea28@yahoo.com)  
<https://orcid.org/0000-0001-6336-2656>

**Fecha de recepción: 1 de febrero del 2022**

**Fecha de aceptación: 7 de junio del 2022**

**Cómo citar:**

Bermúdez Castillo, Andrea. 2023. Políticas Públicas y Rendición de Cuentas en el Ministerio Público: la Experiencia de Costa Rica. *Revista Reflexiones*. 102 (2). DOI 10.15517/rr.v102i2.49969

**Resumen**

**Introducción:** En un Estado democrático, las personas que desempeñan cargos públicos tienen el deber de informar, justificar y responsabilizarse pública y periódicamente acerca de la toma de decisiones, el uso de los fondos públicos asignados y los resultados obtenidos. Rendir cuentas es fundamental para la credibilidad y legitimidad de las instituciones públicas, sin embargo, en Costa aún se trata de una práctica incipiente.

**Objetivo:** El objetivo de este artículo es analizar las etapas del ciclo de política pública del modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público y determinar las limitaciones y avances logrados en relación con el fin para el cual se propuso.

**Método:** La técnica empleada para la sistematización es el análisis documental de materiales diversos elaborados por la institución. Se diseñó una matriz de variables que examina las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, a partir de preguntas orientadoras. Para contestar las preguntas se clasificó la información en amplias categorías y se contrastó para obtener las ideas relevantes y visualizar los principales resultados obtenidos con el modelo de rendición de cuentas en el periodo comprendido entre los años 2018-2021.

**Resultados:** Entre los principales hallazgos se determinó que el modelo logró establecer un estándar en cuanto a la definición de un concepto y estructura de contenidos. Asimismo, se identificaron aspectos poco desarrollados, tales como el soporte administrativo y profesional para las Fiscalías.

**Conclusiones:** El modelo analizado es parte de una política pública de transparencia que ha permitido abrir espacios de participación ciudadana previamente inexistentes en la institución y, por lo tanto, representa el primer paso hacia una justicia abierta.

**Palabras clave:** Rendición de cuentas, Política gubernamental, Elaboración de políticas, Democratización, Justicia.

### Abstract

**Introduction:** In a democratic state, persons holding public office have the duty to report, justify and be publicly and periodically accountable for the use of allocated funds and the results obtained. Accountability is essential for the credibility and legitimacy of public institutions, however, in Costa it is still an incipient practice.

**Objective:** The aim of this article is to analyze the stages of the public policy cycle concerning to the Public Prosecutor's Office accountability model and to determine the limitations and progress achieved in relation to its purpose.

**Method:** The technique used for the systematization is the documentary analysis of materials prepared by the Public Ministry. A matrix of variables was designed that examines the different phases of the public policy cycle, based on guiding questions. To answer the questions, the information was classified into large categories and contrasted to obtain the relevant ideas and visualize the main results obtained with the accountability model in the period between the years 2018-2021.

**Results:** Among the main findings, it was determined that the model was able to establish a standard in terms of the definition of a concept and structure of contents. Moreover, poorly developed areas were identified, such as administrative and professional support for the Prosecutor's Offices.

**Conclusions:** The model analyzed is part of a public transparency policy that has enabled spaces for citizen participation that did not exist before in the institution; therefore, it represents the first step towards an open justice system.

**Keywords:** Accountability, Government policy, Policy making, Democratization, Justice.

### Introducción

El Ministerio Público es el órgano judicial encargado de investigar y perseguir los delitos reconocidos por el ordenamiento jurídico de Costa Rica. Tiene la responsabilidad de requerir ante los Juzgados y Tribunales la aplicación de sanciones penales sobre personas físicas o jurídicas cuando, a partir de pruebas y teorías comprobadas, se acredite la comisión de un hecho delictivo. Además, interviene en el procedimiento de ejecución de la pena, en la defensa civil de la víctima y en la protección de víctimas y testigos. Su aplicación de criterios

jurídicos para resolver una parte de la conflictividad social del país se basa, fundamentalmente, en políticas de persecución penal, las cuales son políticas públicas o cursos de acción relativos a un objetivo de carácter público.

Precisamente, el conjunto de esas decisiones que se toman para perseguir los delitos que afectan a la población: los contenidos, instrumentos y mecanismos que les sustentan y su relevancia para el mantenimiento del estado democrático, es lo que ha motivado una creciente demanda ciudadana de mayor transparencia por parte de la institución, la cual reclaman como un campo de acción privilegiado para instaurar la rendición de cuentas como una práctica institucional permanente. Uno de los hitos de este proceso es la formulación del modelo de rendición de cuentas para el Ministerio Público según los principios de Justicia Abierta y participación ciudadana.

Elaborado en el año 2018, el modelo de rendición de cuentas es el primer esfuerzo por construir un esquema articulado para transparentar los resultados del trabajo de la institución fiscal en todos sus niveles, con especial enfoque en las decisiones de política de persecución penal, reformas administrativas, políticas de transparencia en función de un servicio más eficiente, resultados en casos de alto impacto socio-político, investigaciones que involucren a miembros de los Supremos Poderes y análisis de las disfunciones del sistema penal que impiden una respuesta eficiente frente a la delincuencia común y la delincuencia no convencional (Proyecto de Reforma a la Ley de Carrera Fiscal, artículo 25, inciso I). El modelo fue la base de los actos públicos de rendición de cuentas de los años 2019, 2020 y 2021 dirigidos a la Corte Plena, ciudadanía y medios de comunicación.

Por su trascendencia para la transformación de la cultura institucional y el carácter novedoso de la rendición de cuentas dentro del Poder Judicial, la posibilidad de reflexionar sobre la forma en que el modelo se ha orientado y desarrollado es la principal motivación para elaborar este escrito, que pretende dejar un balance retrospectivo sobre los avances, dificultades y lecciones aprendidas en el proceso. El objetivo central de este artículo es analizar el ciclo de las políticas públicas en la construcción e implementación del modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público y sentar las bases de una futura sistematización que permita identificar limitaciones y avances en relación con los fines propuestos. Se aspira a que esta reflexión facilite a otras instituciones conocer el proceso y sus principales resultados e, incluso, les inspire a consolidar estándares propios ajustados a sus funciones y a las necesidades ciudadanas y del contexto.

La exposición se organiza en cinco apartados, el primero introduce a la persona lectora en la temática y describe, a grandes rasgos, el propósito del artículo. El segundo apartado presenta el concepto de rendición de cuentas, así como su fundamento legal dentro de la Constitución Política, el cual permite, en la actualidad, considerarle un principio de la justicia abierta y un campo relevante para el desarrollo de políticas públicas. La sección tercera plantea la metodología del estudio a partir de revisión de fuentes documentales institucionales y del diseño de una matriz de variables adaptada que enfatiza las distintas

fases del ciclo de políticas públicas para analizar, en este caso, el curso de acciones y decisiones sobre asuntos públicos que plantea el modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público. En la cuarta sección se despliega el análisis del modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público según las cuatro fases del ciclo de políticas públicas: identificación de los problemas, diseño, implementación y evaluación. En cada una de las etapas se desarrolla un análisis según variables y preguntas orientadoras con el propósito de mostrar la manera en que ha sido llevado a la práctica el modelo, así como las circunstancias de su implementación. Por último, la quinta sección del artículo contiene las conclusiones y un balance de las fortalezas y aspectos a mejorar en el futuro para garantizar la sostenibilidad institucional de la iniciativa.

### **Rendición de cuentas pilar de la justicia abierta**

La rendición de cuentas aparece en la actualidad como un rasgo esencial del Estado Social y Democrático de Derecho (Saborío 2004; Arroyo 2018) y como un principio de orden constitucional en el caso de la República de Costa Rica, que es la base del adecuado funcionamiento del estado (Jinesta 2017). El Estado es más que un marco contextual para esta práctica, pues establece condiciones lógicas y fácticas de posibilidad que surgen del control recíproco entre los poderes públicos, con mecanismos de regulación de la actividad pública y el sometimiento de todas las personas funcionarias a la regla del derecho y al reconocimiento de derechos fundamentales con los que cuenta la población.

El carácter social que distingue al Estado de derecho, como forma de gobierno, le obliga a tener un rol en la eliminación de las desigualdades y a garantizar el acceso de la ciudadanía al poder por distintos medios lo cual incluye la participación permanente en la gestión de lo público (Saborío 2004, 19). La confluencia de los aspectos señalados resulta en la obligación de rendir cuentas por parte de quienes detentan cargos en instituciones y poderes públicos, independientemente de que hayan sido seleccionados por elección popular o sus nombramientos respondan a una trayectoria profesional sin alguna vinculación político partidaria.

El marco legal para garantizar el ejercicio democrático de la rendición de cuentas es amplio y se establece en la Constitución Política de la República de Costa Rica<sup>1</sup>, en palabras de Saborío (2004, 10): «el propio texto constitucional obliga a enfocar el tema de la evaluación de resultados y la rendición de cuentas en una forma sistemática, es decir, con una visión de conjunto de todo el aparato público», por lo tanto, es una actividad que concierne a todos los Poderes de la República y a cualquier instancia que utilice recursos públicos, en donde también se incluye al Poder Judicial y a los órganos que le componen. En

---

<sup>1</sup> Saborío Valverde realiza un diagnóstico del marco normativo e institucional relacionado con la rendición de cuentas en el Estado costarricense, en este trabajo también analiza las diferentes expresiones institucionales y no institucionales de la rendición de cuentas.

ese sentido, todas las instituciones públicas son parte del conjunto responsable de llevar a cabo un ejercicio constante de rendición de cuentas, después de establecer las disposiciones internas necesarias.

De esta forma, la constitución costarricense perfila no solo la separación de funciones, sino también el acatamiento de la norma del derecho y la responsabilidad de quienes laboran en los poderes públicos por el correcto cumplimiento de sus funciones y por transparentarlo a la sociedad. Autores como Ernesto Jinesta (2017) consideran que existe una relación estrecha entre la eficacia y la eficiencia de las administraciones públicas y el rendir cuentas sobre la forma en que han atendido las necesidades colectivas y los conflictos, para realizar el interés general.

Desde el campo de la administración pública, la rendición de cuentas se entiende como el deber que tienen quienes ostentan cargos públicos por informar, justificar y responsabilizarse, pública y periódicamente, ante la autoridad superior y la ciudadanía; esto a cerca de sus actuaciones, el uso dado a los fondos asignados y los resultados obtenidos en procura de la satisfacción de las necesidades de la colectividad (CONAMAJ 2015). Es un mecanismo para evitar el abuso de poder que contribuye al fortalecimiento de las democracias contemporáneas y previene situaciones de corrupción; asimismo constituye un derecho de la ciudadanía (Arroyo 2018, 168). La rendición de cuentas, según Villareal (2019) posee tres elementos: en primer lugar, justifica y explica la toma de decisiones a cargo de la entidad o institución; segundo, establece claramente las responsabilidades a cargo de quien rinde cuentas; y, por último, trabaja la comunicación en doble vía, es decir, la ciudadanía es interlocutora activa en el proceso.

En tanto acción comunicativa, la rendición de cuentas implica interacción entre sujetos, pues, como ya fue indicado, no puede entenderse como una práctica unidireccional, ya que comporta la posibilidad de una relación y un diálogo. Saborío (2004, 36) reflexiona sobre los actores o sujetos implicados en la rendición de cuentas y llega a la conclusión de que conforman un elenco múltiple, quienes participen lo hacen desde diferentes posiciones, pero en conjunto son parte de un sistema que incluye a todas las instituciones públicas. La clasificación de actores que propone este autor se basa en la naturaleza jurídica y en el rol que tienen en el proceso de rendición de cuentas, de esta forma, desde su punto de vista, son «sujetos institucionales», de la rendición de cuentas, todos los órganos o entes de naturaleza jurídica pública que ejercen o tienen competencias de fiscalización sobre otros órganos o entes públicos, y también los que se encuentran sometidos a la actividad de fiscalización de otros entes. Asimismo, según el papel que asuman estas instituciones o entes, pueden clasificarse como activos o pasivos.

Para efectos de la reflexión que aquí se plantea, el Ministerio Público puede verse como un «sujeto institucional pasivo», en tanto se encuentra en una situación jurídica de la cual surge la obligación de dar cuentas de forma pública por sus actuaciones; interacciona en este devenir con sujetos no institucionales que juegan un papel de primera línea en la

generación de insumos o en la exigencia de responsabilidades políticas hacia los sujetos pasivos. La ciudadanía es el principal actor no institucional, y en el estado democrático se encuentra habilitado para requerir la información pública a las personas titulares del poder formal, que dé cuenta del desempeño y la abstención o realización de ciertas conductas. También el ejercicio de rendir cuentas involucra a otros actores, tales como grupos de interés, categoría que incluye a representantes de intereses gremiales o corporativos; Organismos No Gubernamentales, que son aquellas organizaciones que despliegan actividades de facilitación o colaboración en el cumplimiento de fines públicos, aunque no son parte del sector estatal; y los medios de comunicación, que desempeñan un papel fundamental en la rendición de cuentas por su función de divulgación e investigación de todas las formas de ejercicio de la autoridad pública (Saborío 2004).

Desde el marco jurídico que establece la Carta Magna, el sistema de rendición de cuentas debe enfatizar la evaluación de resultados o evaluación del desempeño como parámetro para legitimar el cumplimiento de las funciones de todas las instituciones públicas. De esta forma la eficiencia que se demanda de las personas funcionarias tiene que ver con la satisfacción de un interés común. Por lo tanto, de forma previa deben determinarse los parámetros objetivos que permitirán medir los resultados, y también deben establecerse y transparentarse consecuencias jurídicas para aquellos casos en los que no se logren los resultados necesarios. Rendir cuentas, como ejercicio dialógico, implica que existan personas, grupos o instituciones que realicen una evaluación de los resultados que se presentan, considerando las competencias y las disposiciones normativas que se aplican al cumplimiento de las metas y objetivos preestablecidos (Saborío 2004, 41).

En virtud de lo señalado, el deber de rendir cuentas constituye un área prioritaria para la definición de políticas públicas, entendidas como cursos de acción y flujos de información dinámicos, desarrollados por el sector público con participación de la comunidad y del sector privado, y encaminados a concretar un objetivo definido democráticamente que afecta a la colectividad (Lahera 2002). Este deber se enmarca en el paradigma de Justicia Abierta, como una forma de gestión pública aplicada al quehacer de la administración de justicia por la que ha optado el Poder Judicial y que redefine la vinculación entre este poder de la República y la sociedad en general, con la base de los principios de transparencia, participación y colaboración, orientados a promover la paz social y fortalecer la democracia (CONAMAJ 2019).

## Metodología del estudio

La principal herramienta utilizada para producir este análisis es la matriz diseñada por María Cristina Benavente y Alejandra Valdés (2004), autoras que desarrollaron un esquema para analizar la igualdad y equidad de género en las políticas públicas. Aunque no fue diseñada originalmente para el análisis de la rendición de cuentas, su propuesta tiene la

fortaleza de responder a un enfoque analítico de todas las distintas fases del ciclo de las políticas públicas: identificación de la problemática, formulación, implementación, seguimiento y evaluación; y ofrece, además, importantes herramientas para indagar en las políticas públicas como campos dinámicos en los que se distribuye el poder y mediante los cuales se puede transformar la cultura institucional y la gestión del Estado.

A partir del esquema analítico propuesto por Benavente y Valdés (2004), quien escribe estas líneas formuló un esquema propio, que rescata todas las dimensiones aplicables al ciclo de política pública del modelo de rendición de cuentas. La matriz original de las autoras es mucho más extensa y cuenta con otro tipo de variables y preguntas orientadoras que pueden resultar útiles a quienes deseen analizar desigualdades e inequidades de género en las decisiones estatales. La adaptación realizada se resume en la Tabla 1.

**Tabla 1.** Propuesta de análisis del modelo de rendición de cuentas como política pública

Fases del ciclo de política pública	Variables	Preguntas orientadoras
A) Definición de los problemas públicos a los que responde la política	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Antecedentes y actores involucrados</li> <li>• Identificación del problema</li> </ul>	¿Cuáles son los antecedentes en la discusión del problema? ¿Cuál es el contexto en que surge? ¿Cuáles son los actores involucrados? ¿Cuál es el problema al que responde la política?
B) Formulación y diseño	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Marco político social</li> <li>• Marco normativo</li> <li>• Objetivo de la acción estatal a través de la política</li> </ul>	¿Cuál es el objetivo específico de la política? ¿Qué persigue la política como efecto? ¿Cuál es el marco legal que respalda la política? ¿Qué actores están a cargo de la implementación?
C) Implementación	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ejes de la implementación</li> <li>• Información y difusión</li> <li>• Sostenibilidad</li> <li>• Desarrollo de competencias, habilidades y capacidades</li> </ul>	¿Quién es responsable de la implementación? ¿Existe formalización de los acuerdos? ¿Se requieren cambios en la organización del trabajo y cultura organizacional? ¿Cómo se informan los distintos actores de la puesta en marcha de la política? ¿Cuáles son los recursos administrativos asignados? ¿Están contemplados planes de formación de competencias para el personal?
D) Evaluación, control y vigilancia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoreo</li> <li>• Resultados respecto a los objetivos de la política</li> </ul>	¿Cuáles son los mecanismos de seguimiento de la política? ¿Se generan mecanismos de diálogo entre la sociedad civil y el Estado? ¿Existe un mecanismo institucional de producción de información en torno a la política? ¿Qué resultados tuvo el modelo respecto a los objetivos planteados?

*Fuente:* Elaboración propia, a partir de la propuesta de Benavente y Valdés (2014).

La aplicación de las variables de análisis permite mostrar el contenido del modelo de rendición de cuentas, como política, pero también la forma en que se definió, el contexto, actores relevantes en su construcción y puesta en marcha, así como obstáculos y nudos críticos. Los insumos para este trabajo se obtuvieron de revisión documental de todos los materiales constitutivos del modelo elaborados entre los años 2018 a 2020: proyectos de ley, manuales, matrices de variables, planes anuales operativos, circulares institucionales e instructivos de la Fiscalía General de la República, así como memorias de los talleres y minutas de reuniones<sup>2</sup>. En total fueron revisados 21 documentos, para facilitar su análisis se agruparon en las cuatro fases del ciclo de política pública: definición de los problemas, formulación, implementación y evaluación. De cada fase se indagó las variables detalladas en la Tabla 1 y se buscó responder a las preguntas orientadoras establecidas, pues cada pregunta permite indagar una dimensión específica que resulta relevante en términos de una reconstrucción de los significados y aspectos en disputa en todo el proceso del modelo de rendición de cuentas. Para contestar las preguntas se clasificó la información en amplias categorías y se contrastó para obtener las ideas relevantes en cada una de ellas.

Antes de presentar los resultados de análisis, se debe aclarar que la autora de este escrito tuvo un rol en el diseño e implementación del modelo de rendición de cuentas, por lo que su visión y conocimiento también están implicados en esta sistematización. Como líder técnica, por delegación de la entonces Fiscal General Emilia Navas, fue la responsable de encabezar el equipo de trabajo, desarrollar instrumentos y métodos, facilitar espacios de co-creación y diálogo con actores internos, instituciones y sociedad civil, y de efectuar todas las coordinaciones necesarias para llevar a cabo las presentaciones públicas de rendición de cuentas. Estas funciones las desempeñó por recargo, como funcionaria del Ministerio Público en el periodo comprendido entre los años 2018 a 2020.

### **Análisis del modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público**

En esta sección se expone el análisis del modelo de rendición de cuentas según la propuesta que se detalló en la Tabla 1. La presentación de los resultados se estructura en cuatro subapartados que corresponden a las cuatro fases del ciclo de políticas públicas, y que se identifican en el texto con letras mayúsculas:

- A) Identificación y definición de los problemas
- B) Formulación y diseño
- C) Implementación
- D) Evaluación, control y vigilancia

En cada subapartado se detallan variables específicas, introducidas a manera de subtítulos, que ordenan la presentación escrita; su contenido describe y analiza el despliegue estatal para la toma de decisiones y construcción de acuerdos, conflictos, disensos y otros

---

<sup>2</sup> La mayor parte de estos documentos tienen carácter público y se encuentran disponibles en el sitio web de la institución: <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/servicios-a-la-ciudadania/marco-juridico>

aspectos de la dinámica institucional relevantes para comprender el campo de acción de esta política pública en cada fase.

### **Respecto a la organización actual del Ministerio Público**

Para poner en contexto la labor de rendir cuentas, es preciso referirse a la complejidad del Ministerio Público como institución burocrática. Según lo establece su Ley Orgánica (1997), es una entidad que trabaja según un principio de unidad jerárquica que aglutina la toma de decisiones de alto nivel en la Fiscalía General, órgano al que le corresponde establecer la política general del Ministerio Público y los criterios para el ejercicio de la acción penal, así como impartir instrucciones respecto del servicio y desempeño de las tareas del funcionariado a su cargo, ejercer la administración y disciplina del personal, e impulsar la acción penal en los procesos judiciales seguidos contra los miembros de los Supremos Poderes y funcionarios equiparados.

Todo el personal fiscal actúa por delegación del Fiscal o Fiscal General y organizan su trabajo en un esquema que comprende fiscalías adjuntas territoriales y adjuntas especializadas. Las fiscalías territoriales son las oficinas del Ministerio Público más próximas a la ciudadanía al encontrarse, en todos los circuitos judiciales, dispuestas a atender las denuncias de la población y asumir las investigaciones correspondientes: en la actualidad existen 46 fiscalías con enfoque territorial distribuidas en quince circuitos judiciales.

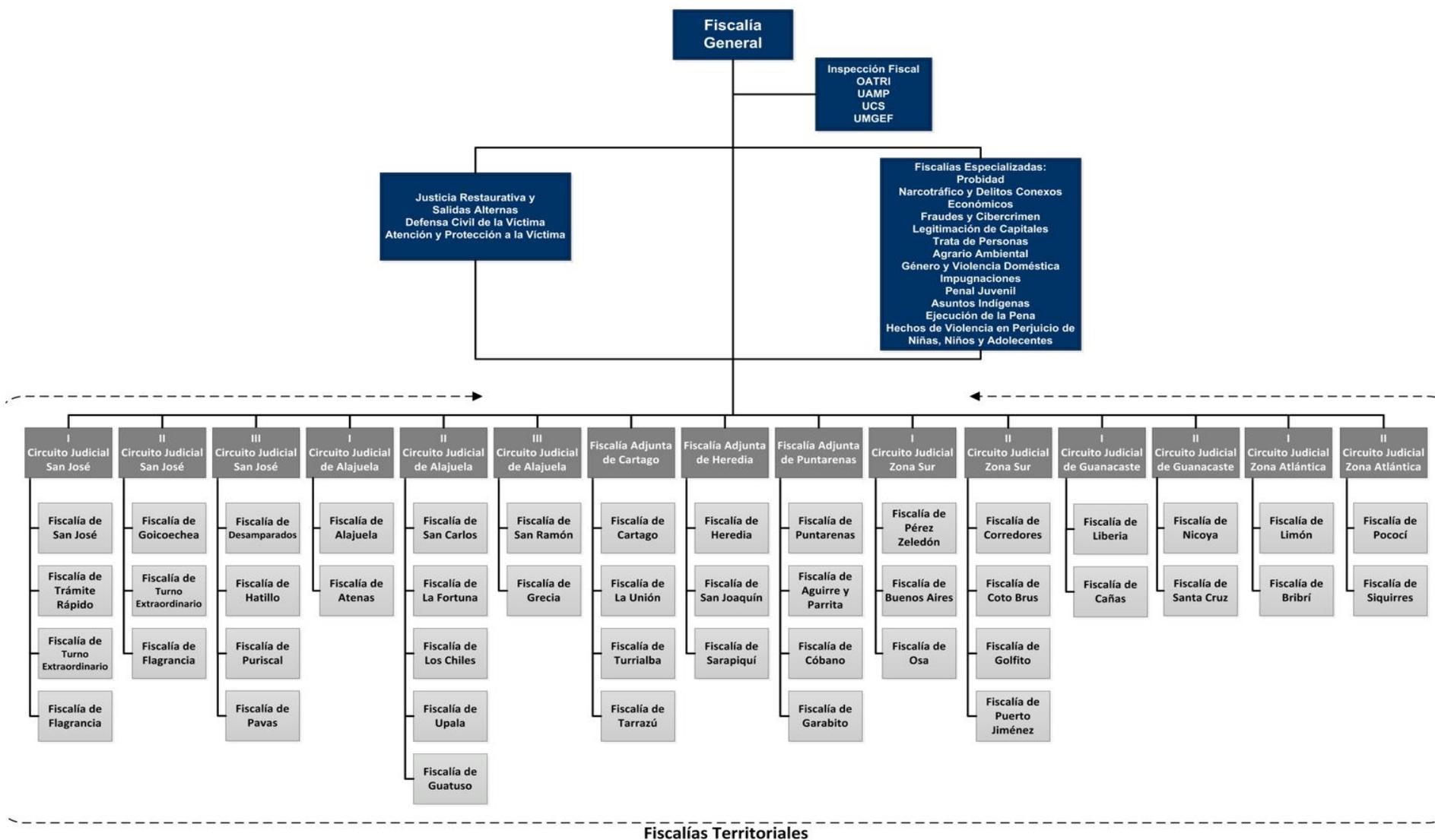
Para la investigación de ciertas delincuencias, que resultan especialmente lesivas de los derechos de la población, se han conformado Fiscalías Especializadas; en la actualidad existen trece fiscalías de este tipo, las cuales atienden los delitos de naturaleza económica; corrupción; narcotráfico; fraudes y cibercrimen; legitimación de capitales; trata y tráfico de personas; delitos ambientales; delitos de género y violencia contra las mujeres; materia penal juvenil; asuntos indígenas; violencias contra infantes y adolescentes, así como ejecución de la pena. Estas oficinas trabajan con un rol de rectoría, es decir, ofrecen lineamientos a las fiscalías territoriales para la adecuada investigación y trámite de los casos en cada temática, pero también, dependiendo de la complejidad, pueden asumir investigaciones concretas e intervenir en todas las etapas del proceso penal.

El Ministerio Público de Costa Rica cuenta, además, con una Oficina de Atención y Protección a la Víctima del delito, la cual se encarga de valorar y recomendar las medidas extraprocesales para la protección de las personas intervinientes en el proceso penal, cuando existe alguna situación de riesgo a su integridad. Dispone, asimismo, de una Oficina de Defensa Civil que tramita y ejecuta lo correspondiente a acciones civiles resarcitorias a favor de las víctimas en procesos penales. Existe también una Oficina de Justicia Restaurativa que se encarga de ofrecer una solución progresiva al conflicto en el marco de los derechos humanos, esta promueve la restauración de las partes intervinientes y la paz social.

Y como entes de apoyo y asesoría directa de la Fiscalía General se encuentran las siguientes: la Unidad de Monitoreo y Gestión de Fiscalías (UMGEF), encargada de la

ejecución de planes de mejora y análisis estadístico; la Unidad de Inspección Fiscal – responsable del régimen disciplinario del personal-; y la Oficina de Asuntos Internacionales y Cooperación Internacional (OATRI) –que asume los aspectos técnicos y legales de la cooperación con los Ministerios Públicos de otros países para el desarrollo de las investigaciones penales cuando así lo ameritan. Los aspectos referentes a capacitación del personal los desarrolla la Unidad de Capacitación y Supervisión y las cuestiones relativas a la administración y ejecución presupuestaria las asume la Unidad Administrativa.

En la primera etapa, la implementación del modelo de rendición de cuentas contempló únicamente al Despacho de la Fiscalía General y a las Fiscalías Territoriales (periodo 2018-2019); posteriormente, en la segunda etapa, el ejercicio se amplió para incluir también a las Fiscalías Especializadas y Oficinas Específicas (periodo 2019-2020). Por motivos diversos, que serán detallados en el transcurso del análisis, quedaron sin desarrollarse en el modelo los componentes de las oficinas UMGEF, OATRI, Unidad de Inspección Fiscal y Unidad Administrativa.



**Figura 1.** Estructura organizacional del Ministerio Público de Costa Rica

Fuente: Ministerio Público, sitio web

## Identificación y definición de los problemas públicos

### Antecedentes y actores involucrados en la construcción del modelo

Desde la perspectiva de Elder y Cobb (1993), en la agenda pública se registran los problemas que han alcanzado una atención activa por parte del gobierno y que, en función de ello, se constituyen en posibles asuntos de política pública. El modelo de rendición de cuentas se gestó en un momento de cambios significativos dentro del Ministerio Público y en un contexto de crisis de legitimidad para todo el Poder Judicial. La presunta participación de jerarcas judiciales en casos mediáticos de corrupción derivó en cuestionamientos públicos sobre los mecanismos de control y de rendición de cuentas dentro de la institución, esto incidió en que durante el año 2018 se formulara un proyecto de ley para regular el ejercicio de la carrera fiscal y garantizar así la idoneidad, trayectoria y funciones de las personas en este ámbito. Dentro de esta actualización de la carrera fiscal establecida en el proyecto de Ley mencionado, se consideró necesario establecer, como obligación de la Fiscalía General el rendir cuentas sobre ciertos contenidos mínimos.

La Fiscalía General y la Unidad de Capacitación y Supervisión del Ministerio Público, después de redactar el proyecto de reforma a la Ley Orgánica, fueron conscientes de la necesidad de consolidar el esquema propuesto en un modelo concreto que sustentara el ejercicio periódico de rendición de cuentas, lo que en definitiva permitió que se institucionalizara una agenda de gobierno en este tema, que implicó un proceso de toma de decisiones y también un posicionamiento discursivo frente a la problemática.

En abril de 2018 se asignó al Área de Transparencia de la Fiscalía Adjunta de Probidad, conformada por una socióloga y una comunicadora, el diseño de una metodología para construir el modelo, además se visualizó la relevancia de incluir a otras oficinas del Ministerio Público en esta elaboración, como un soporte al proceso, tal es el caso del Área de Prensa, la Unidad Administrativa, la Unidad de Monitoreo y Gestión de Fiscalías – UMGEF- y la Unidad de Implantación del Sistema de Seguimiento de Casos.

En una institución burocrática y de ordenamiento jerárquico como el Ministerio Público, una iniciativa de este tipo no sería posible sin el impulso y voluntad política de sus jerarcas. Como indican Elder y Cobb (1993, 88), los grupos de interés en el campo de las políticas públicas tienen una legitimidad deferencial, basada en los supuestos de la división social del trabajo y en la posición o la experiencia. Dentro del flujo de personas que definieron este marco de agenda, una actora fundamental fue la ex Fiscal General de la República: Emilia Navas Aparicio, quien impulsó una política de transparencia y anticorrupción como área prioritaria de su gestión. En el año 2019 fue la primera jefatura en la historia del Ministerio Público en aplicar un modelo establecido para realizar las rendiciones de cuentas dirigidas a la Corte Plena y a la ciudadanía y medios de comunicación.

### **Identificación del problema**

Los problemas en el campo de las políticas públicas son construcciones que surgen de la praxis institucional y de los deberes del Estado «contra la creencia popular de que los problemas públicos son evidentes por sí mismos, y que no cabe otra opción que asumir su existencia y las decisiones oportunas, desde el análisis de políticas cabe afirmar que los problemas públicos no existen por sí mismos y que su objetividad es más supuesta que real» (Fernández 1996, 417). El problema principal que motivó la política pública de rendición de cuentas del Ministerio Público fue la inexistencia de un modelo consolidado, sistemático y de acatamiento por parte de todos los niveles de la institución para cumplir el mandato constitucional de rendir cuentas. En años anteriores, se realizaron acciones para orientar el ejercicio, sin que constituyeran una práctica sistemática.

En la identificación de esta necesidad se constató que rendir cuentas debe responder a tres aspectos medulares: 1) un concepto establecido, 2) contenidos estructurados respecto a los núcleos que constituyen la responsabilidad principal de quien rinde cuentas y el interés ciudadano; 3) un esquema operativo para el ejercicio (que oriente en aspectos como la periodicidad, comunicación, uso del lenguaje, las convocatorias e interacción con la ciudadanía, logística, rol de oficinas de apoyo). Ninguno de estos aspectos había sido desarrollado previamente ni se contaba con referencias para orientar al personal fiscal.

### **Formulación y diseño**

En esta etapa se delimitan las soluciones posibles, las cuales se asume están dentro de la competencia de las autoridades de gobierno (Elder y Cobb 1993). Una política estatal es una toma de posición que intenta, de alguna forma, resolver la problemática. Incluye decisiones de una o más organizaciones estatales, simultáneas o sucesivas, que instituyen el modo de intervención del estado frente a la cuestión (Oszlak y O Donell 1984). El diagnóstico contempló la revisión detallada de las políticas del Poder Judicial en Justicia Abierta y en Participación Ciudadana, posteriormente, se abrieron espacios de diálogo, a partir de los cuales la instancia encargada del diseño de la política tuvo que seleccionar las opciones más viables a incluir como líneas de acción; las soluciones resultaron de un enfoque interdisciplinario, que conjuntó a profesionales del derecho, la sociología, comunicación y administración pública.

La participación ciudadana en la definición de soluciones se dio a través de mecanismos de consulta, pues se realizaron talleres de validación realizados por el Área de Transparencia con diversas organizaciones de base local, así como no gubernamentales, academia, e instituciones públicas; además, se solicitó colaboración a la señora Evelyn Villareal Fernández, coordinadora del Programa Estado de la Justicia, quien hizo una revisión externa de la propuesta y brindó importantes observaciones que enriquecieron el modelo; por ejemplo, sugirió considerar y desarrollar tres elementos: 1) justificar y explicar la toma de decisiones 2) establecer, claramente, las responsabilidades de quien rinde cuentas y 3)

trabajar la comunicación en doble vía, lo que permite considerar a la ciudadanía como interlocutora activa en el proceso. A partir de estas recomendaciones se ajustó el marco conceptual del modelo de rendición de cuentas y se establecieron mecanismos de retroalimentación y comunicación dirigidos a la ciudadanía, que serán detallados en la sección C) de este documento, donde se analiza la implementación y los mecanismos de difusión y comunicación.

### **Objetivo de la acción estatal a través de la política**

El objetivo principal del modelo es establecer un estándar para la práctica anual de la rendición de cuentas dentro del Ministerio Público, la cual atendiera los aspectos medulares ya mencionados: 1) concepto, 2) contenidos y 3) esquema operativo. Al tratarse de una instancia compleja, organizada en distintos niveles y compuesta por oficinas que coadyuvan desde áreas diversas al impulso de la acción penal, el principal reto fue lograr la articulación sin perder de vista la especificidad de los distintos públicos y actores interesados. La primera etapa del diseño incluyó, en función de esta complejidad, solo a la Fiscalía General y a las Fiscalías Territoriales, en la siguiente etapa se incluyeron a Fiscalías y Oficinas Especializadas.

Por la estructura de trabajo y organización del Ministerio Público y su unidad de acción, se determinó que, al seguir el modelo, se lograrían alcanzar objetivos específicos a un nivel micro, entre otros facilitar que todas las fiscalías establezcan canales de comunicación con la ciudadanía de las zonas de su competencia e identificar, por medio de esa interacción, problemáticas que afectan la incidencia criminal y manifestaciones delictivas urgentes de atender. A nivel de gerencia, con el fortalecimiento de la rendición de cuentas, se instaura un mecanismo adicional de control interno y supervisión hacia las instancias que desempeñan un rol más operativo, lo cual tiene una serie de resultados, principalmente, el permitir recuperar insumos de las fiscalías territoriales y especializadas para retroalimentar la elaboración de políticas de persecución penal a nivel local y nacional, a partir de la detección de fenómenos sobre los que sea urgente establecer lineamientos y disposiciones de trabajo.

La política de rendición de cuentas está dirigida a dos tipos de público; por un lado, a la ciudadanía, constituida por grupos de base local de distinta motivación, organizaciones no gubernamentales, foros ciudadanos, instituciones públicas, sector académico y medios de comunicación; por otro lado, se encuentra la Corte Suprema de Justicia, como responsable del gobierno judicial. Los contenidos y el lenguaje se adaptan a cada uno de los públicos (Ministerio Público 2019).

La estrategia para el diseño fue la realización de cinco talleres participativos con representantes de las distintas oficinas, desarrollados con el fin de llegar a un consenso sobre la forma de construir el modelo y sus contenidos; estos talleres se realizaron entre los meses de mayo y setiembre de 2018. En una segunda etapa, se trabajó con el Consejo Fiscal -

compuesto por el personal fiscal adjunto del país- para someter a revisión las propuestas conceptuales y de contenido; de las observaciones de este órgano resultaron ajustes importantes, respecto a aspectos concretos según el quehacer de cada fiscalía y su realidad local. En una tercera etapa se realizó un trabajo específico con el personal que lidera las Fiscalías Especializadas, esto con la finalidad de diseñar matrices de contenidos específicos a sus funciones según los parámetros mínimos ya establecidos. Después de la segunda y tercera etapa se realizaron talleres de validación con la ciudadanía, además de la revisión externa por parte de la señora Evelyn Villarreal, coordinadora del Programa Estado de la Justicia.

El resultado tangible de la definición del modelo se refleja en la producción de los siguientes materiales: guía metodológica para la rendición de cuentas, manual de aspectos de comunicación y protocolo, matrices de rendición de cuentas (que son un desglose de las variables sobre las que se recopilará la información y que estructuran la exposición pública y el informe escrito) y un glosario de términos jurídicos para públicos externos. En estos documentos quedó plasmada la propuesta para conceptualizar el ejercicio, sus contenidos y la orientación operativa, todos los insumos mencionados fueron comunicados al personal fiscal mediante el Instructivo IG-02-2019 que establece un nuevo modelo de rendición de cuentas para el Ministerio Público según los principios de Justicia Abierta y de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial (Fiscalía General de la República, 2019); además, en los Planes Anuales Operativos de la Fiscalía General para los años subsiguientes, es decir 2019 y 2020, se incluyeron objetivos estratégicos relacionados con los procesos de rendición de cuentas y transparencia institucional. A manera de síntesis, y para orientar a la persona lectora de este análisis, se detallan a continuación los alcances en cada una de las áreas mencionadas.

### **Fundamento conceptual de la rendición de cuentas**

El concepto de rendición de cuentas que orienta el modelo del Ministerio Público se basa en el principio de la comunicación de doble vía; es decir, es necesario que el ejercicio no visualice a la ciudadanía como un actor pasivo, sino, por el contrario, que en la acción comunicativa sea el referente central. Esto implica que todas las acciones que se desarrollen tendrán como norte propiciar el empoderamiento de las personas y mejorar su interacción con el Ministerio Público a partir de una serie de principios. La estrategia en el caso de las Fiscalías Territoriales, Especializadas y Fiscalía General deberá contemplar las características particulares de cada comunidad y adaptarse a ellas, en la medida de lo posible, en los niveles operativo- logístico y también al considerar que las soluciones y las propuestas deben emanar de las propias comunidades (Ministerio Público 2019). La diversidad social y la pluralidad que existe en las comunidades es un factor que debe considerarse para propiciar que las distintas voces sean escuchadas, por ello las convocatorias y los procesos comunitarios se establecieron como abiertos, basándose en la identificación de actores

diversos por medio del mapeo de actores sociales. Todos los espacios de trabajo organizados respetarán la libre expresión de ideas y la tolerancia como un valor por promover en los encuentros con la ciudadanía. Finalmente, el compromiso con el interés y bienestar colectivo más allá de adscripciones políticas, religiosas e ideológicas es un principio que subyace a la propuesta conceptual y que se relaciona con la objetividad e independencia del Ministerio Público en todas sus actuaciones (Bermúdez 2018).

### **Contenidos**

El modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público estandarizó los contenidos para permitir la trazabilidad y comparación de los resultados de un año a otro, su definición se basó, directamente, en el campo de acción institucional y las áreas en que puede verificarse la eficiencia en el desempeño de sus funciones, y también las debilidades o las amenazas que hayan impedido su pronta y cumplida labor en cuanto a política de persecución penal, gestión de casos, atención y acceso a la justicia de poblaciones vulnerables y resolución de casos de alto impacto social.

A partir de las dimensiones mencionadas, fueron establecidas una serie de variables, su desagregación y fuentes, esto según la oficina de la cual se trate y también según el público al que se dirige el ejercicio. En la Tabla 2 se incluye como ejemplo la matriz de variables de las fiscalías territoriales orientada hacia la ciudadanía. Tanto en los talleres de construcción interna como en los talleres de validación se identificaron distintos aspectos en disputa referentes al contenido, principalmente respecto a la información que se brinda en los casos de alto impacto social. Para la ciudadanía, medios de comunicación e instituciones, era muy importante dar un seguimiento a los avances en las investigaciones, e incluso dentro de los talleres se llegó a solicitar que la información sobre estos casos se colocara en el sitio web de la institución y que sea de consulta pública. A partir del criterio fiscal sobre el resguardo de la información que es privada durante la etapa de investigación (Artículo 295, Código Procesal Penal, 1996) se determinó que no es posible publicitar toda la información referente a los casos de alto impacto, además de que no se cuenta con un desarrollo informático que permitiera colocar esta información y mantenerla actualizada; debido a esa limitación se optó por exponer resultados anuales de casos de alto impacto por Fiscalía y dentro del informe escrito. Otros aspectos, como la forma de presentar la información, mecanismos de proyección comunitaria, incluir resultados de la ejecución presupuestaria, régimen disciplinario y evaluación del desempeño, fueron atendidos según lo solicitado por la ciudadanía y organizaciones en los talleres de validación del año 2019, y según consta en la asignación de tareas a las Áreas de Transparencia, Oficina de Prensa del Ministerio Público y Unidad de Capacitación y Supervisión.

**Tabla 2.** Matriz de variables de contenidos para la rendición de cuentas de las Fiscalías Territoriales

Ejes estratégicos para la rendición de cuentas Fiscalías Territoriales (dirigida a ciudadanía)	
Variables	Desagregación
Resultados en casos de alto impacto social	1. Tiempo de duración en casos de alto impacto social <ul style="list-style-type: none"> <li>2.1. Complejidad del caso</li> <li>2.2. Avances de investigación</li> </ul>
	2. Resultados obtenidos en casos de alto impacto social <ul style="list-style-type: none"> <li>2.3. Lecciones aprendidas sobre metodología de la investigación</li> <li>2.4. Lecciones aprendidas en cuanto a dirección funcional</li> <li>2.5. Reformas legales propiciadas</li> </ul>
	3. Acciones desarrolladas en coordinación con la comunidad para atender los delitos de mayor impacto social
	4. Porcentaje de condenatorias en juicio
Sentencias: resultados obtenidos por el Ministerio Público	5. Porcentaje de condenatorias/absolutorias en juicio
	6. Cantidad de absolutorias
	7. Motivo de absolutorias
	8. Mora en juicio y plan remedial
Rezago	9. Principales delitos con rezago (5 más importantes)
	10. Análisis de situaciones que prolongan el tiempo de investigación <ul style="list-style-type: none"> <li>10.1. Factores internos</li> <li>10.2. Factores externos</li> </ul>
	11. Estrategias para atender el rezago priorizado
Solicitudes de medidas alternas	12. Metas propuestas y metas alcanzadas dentro del plan de rezago priorizado
	13. Cantidad de solicitudes homologadas por el Juzgado Penal
Disfunciones del sistema penal que impiden una respuesta eficiente del MP	14. Tipos de soluciones alternas al conflicto por modelo restaurativo
	15. Cantidad de solicitudes alternas según tipo de delito (5 principales)
	16. Identificación de casos que permitan analizar disfunciones
	17. Análisis de causas y efectos

*Fuente:* Ministerio Público de Costa Rica 2019.

### Esquema operativo

El esquema operativo, en función de los limitados recursos humanos y materiales de la institución, es la dimensión menos desarrollada de todo el modelo, pues se visualizó para

ser ejecutado de forma autogestionaria por cada una de las oficinas, debido a que por las restricciones presupuestarias no es posible concentrar recursos exclusivamente en esta labor y es el propio personal de cada oficina quien debe desarrollar todas las fases del ejercicio de rendición de cuentas, desde la recopilación y análisis de los datos, hasta la convocatoria de los grupos organizados y el desarrollo de la actividad pública. De esta forma son responsables de la implementación de la política las personas encargadas de las fiscalías adjuntas, así como quien se encuentre en el cargo de Fiscal o Fiscalía General. La formalización de los acuerdos y del propio modelo se realizó por medio del mecanismo vigente en la institución, el cual consiste en la emisión de Circulares e Instructivos de acatamiento obligatorio por parte del personal fiscal. Asimismo, en los Planes Anuales Operativos se incluyeron objetivos para garantizar el cumplimiento de las acciones. Aunque en la teoría del modelo se estableció que existiría un seguimiento periódico a los resultados de las Fiscalías, por lo menos de forma semestral, en la práctica y debido a la escasez de recurso humano el Área de Transparencia no pudo asesorar o acompañar de forma sostenida en esta labor a la mayor parte de las Fiscalías, y debió limitarse al seguimiento de las acciones establecidas en el Plan Anual Operativo de Fiscalía General.

### **Implementación**

La implementación puede verse como un proceso en el que interactúan las metas establecidas y las acciones que se emprenden para alcanzar dichas metas; además, según autores como Parsons (2007) todo el ciclo de políticas públicas está atravesado por la toma de decisiones, en procesos en los cuales las personas que diseñan las políticas eligen o seleccionan opciones determinadas.

En el año 2019 los instrumentos diseñados se llevaron a la práctica con la rendición de cuentas de la Fiscalía General ante la Corte Plena y con la primera rendición de cuentas del Ministerio Público dirigida a ciudadanía, organizaciones y medios de comunicación; la cual contó con la presencia de más de cien personas y una amplia cobertura mediática. En 2019 las Fiscalías Territoriales realizaron cuarenta y dos rendiciones de cuentas y participaron de este ejercicio la Oficina de Atención y Protección a la Víctima del Delito, Oficina de Defensa Civil de la Víctima y la Fiscalía Especializada en Penal Juvenil. Por su parte, en el año 2020, debido al estado de emergencia nacional por la pandemia de Covid-19, fue imperativo suspender las actividades presenciales, atendiendo a las medidas sanitarias y restricciones establecidas por el Poder Ejecutivo; en su lugar se instruyó la utilización de medios de comunicación radiofónicos, televisivos y digitales con el fin de exponer los principales resultados del trabajo del periodo, de ello resultó que las Fiscalías Adjuntas Territoriales realizaran un total de doce intervenciones en este tipo de espacios; por su parte, para presentar el informe público la Fiscalía General llevó a cabo una transmisión en vivo por redes sociales, a la cual se enlazaron representantes de diversos sectores e, incluso, tuvo cobertura internacional.

De las presentaciones públicas de rendición de cuentas, el Área de Transparencia acompañó un total de nueve actividades en el periodo comprendido entre los años 2019 y 2020, que se refieren a las exposiciones públicas de las Fiscalías de San Carlos, San Ramón, Pavas, Puerto Viejo de Limón, Liberia, Cartago, Oficina de Atención a la Víctima, Oficina de Defensa Civil y Despacho de Fiscalía General. En un informe de observación fueron registrados los pormenores de cada una de ellas; a manera de sistematización se determinaron debilidades en la convocatoria y una reducida participación de la ciudadanía y medios de comunicación. La respuesta fue distinta cuando, de forma previa a la rendición de cuentas, la Fiscalía de la localidad desarrolló un proceso de trabajo con las comunidades; tal fue el caso de Liberia y Puerto Viejo, donde la presentación se desarrolló como una actividad más dentro de un esquema de trabajo colaborativo, lo que tuvo un impacto en la asistencia y participación de la ciudadanía. En el caso de la Fiscalía General, el interés de la población y cobertura de los medios de comunicación fueron constantes en los dos actos públicos debido, entre otras cosas, a los casos mediáticos en investigación de esta entidad y a un creciente interés por los asuntos que tienen que ver con su desempeño en el proceso penal.

### **Información y difusión**

Los actores institucionales se enteraron de la puesta en marcha de la política por medio del Consejo de Fiscales y de la emisión de circulares administrativas. Sin embargo, esta comunicación se dirige, principalmente, a las personas en el cargo de fiscales adjuntos, aún es materia pendiente desarrollar esquemas de información y capacitación que orienten sobre el modelo al resto del personal del Ministerio Público: personal fiscal en roles de coordinación y trámite, profesionales y personal técnico. A nivel de ciudadanía la comunicación se ha dado por medio de los talleres de validación realizados, en los cuales se planteó el modelo de rendición de cuentas del Ministerio Público y se recibieron recomendaciones y sugerencias respecto al enfoque y contenidos para que estos respondan a las necesidades de diversos sectores de la población.

Por su parte, los medios de comunicación masiva son informados de los actos de rendición de cuentas de la Fiscalía General por medio de comunicados de prensa y conferencias, y en el caso de Fiscalías Territoriales y Especializadas, a partir de la emergencia nacional por Covid-19, se ha instado a que utilicen medios locales de comunicación; tal es el caso de radios culturales y otros medios comunitarios para posicionar los resultados del desempeño del último año laboral. Otros recursos informativos son las redes sociales oficiales del Ministerio Público y el sitio web, en el que se colocan tanto los calendarios de las rendiciones de cuentas de todas las oficinas como los informes completos del periodo. Un aspecto sobre el que es preciso trabajar en el mediano plazo es la realización de campañas de comunicación dirigidas al público externo las cuales sean llevadas a cabo por los Departamentos de Prensa del Ministerio Público y del Poder Judicial con el fin de lograr una difusión más amplia de esta política y sus resultados.

### Sostenibilidad y presupuesto

En función de las condiciones presupuestarias institucionales no ha sido posible desarrollar una estructura administrativa para el modelo de rendición de cuentas en sus aspectos logísticos y operativos. Todas las actividades y tareas necesarias para la práctica de rendición de cuentas las realiza el personal profesional y fiscal con recargo de funciones; es decir, sin que exista un recurso humano concentrado exclusivamente en esta labor y sin que se realicen modificaciones presupuestarias. Actualmente, la sostenibilidad del modelo está supeditada a las decisiones de quien desempeñe el cargo de Fiscal o Fiscalía General pues, aunque no exista una dotación presupuestaria específica dentro de la institución, en la práctica ha sido común que mediante acomodos y negociaciones administrativas internas se redireccionen recursos, por lo menos de forma temporal.

De esta manera, durante el año 2018, que fue cuando se llevaron a cabo las labores principales para desarrollo del modelo, se contó de manera temporal con dos plazas profesionales que destinaron la mitad de su jornada ordinaria al diagnóstico, diseño e implementación; después de este periodo las dos profesionales mencionadas continuaron con la ejecución de otras funciones dentro de la Fiscalía de Probidad (oficina a la cual están adscritas las plazas) y dedicaron alrededor de un cuarto de tiempo al seguimiento operativo. Para contexto de la persona lectora, la inversión aproximada representa un 0,04% del presupuesto total general del Ministerio Público para el año 2018<sup>3</sup>, la Tabla 3 detalla los rubros contemplados:

**Tabla 3.** Monto aproximado de la inversión para consolidar el modelo de rendición de cuentas en 2018

Rubro	Inversión
Viáticos para giras de supervisión a Fiscalías Territoriales	₡ 262 000
Refrigerio para personas asistentes al primer acto público de rendición de cuentas de Fiscalía General	₡ 140 932
Recurso humano (sólo contempla los salarios de las dos plazas profesionales a medio tiempo)	₡ 21 600 125
<b>Total</b>	<b>₡ 22 003 057</b>

*Fuente:* Elaboración propia con datos de la Unidad Administrativa del Ministerio Público.

La asignación presupuestaria es relevante para la institucionalización de la rendición de cuentas en el Ministerio porque garantiza la permanencia y sostenibilidad y también porque incide, directamente, en las posibilidades de un acompañamiento efectivo al personal

<sup>3</sup> Según datos de la Unidad Administrativa del Ministerio Público el presupuesto total general de la institución para el año 2018 fue de ₡51 842 189 000 (cincuenta y un mil ochocientos cuarenta y dos millones ciento ochenta y nueve mil colones). Datos disponibles para consulta en el sitio web: <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/transparencia/presupuestos/presupuestos>

fiscal. En la labor de rendir cuentas es fundamental el apoyo de profesionales en otras disciplinas, porque facilitan el contacto y comunicación con las comunidades y brindan un soporte y una asesoría durante todo el proceso. Asimismo, se considera un indicador del compromiso institucional con la participación ciudadana y la transparencia, tal como ha sido requerido por organizaciones como Territorios Seguros en sus demandas relacionadas con la rendición de cuentas de todas las instituciones públicas.

### **Desarrollo de competencias, habilidades y capacidades**

Para brindar mayores herramientas al personal y estandarizar aspectos como la comunicación interna y externa de los resultados, el uso del lenguaje, la realización de las convocatorias y aspectos logísticos, se desarrollaron una serie de apoyos que consisten, básicamente, en guías escritas; sin embargo, no ha sido posible desarrollar procesos de capacitación ni de acompañamiento constante a partir de estos materiales, lo cual constituye una limitación.

Es preciso brindar capacitación y acompañamiento a todas las jefaturas del Ministerio Público para sensibilizarles en la importancia y la necesidad de rendir cuentas y abrir canales de comunicación con la ciudadanía. El cambio de paradigma que esto supone requiere también un cambio cultural a lo interno de la institución, el cual no se lograría sin una inversión considerable en procesos formativos.

### **Evaluación, control y vigilancia**

#### **Monitoreo**

El único mecanismo de seguimiento de la aplicación del modelo por parte de las Fiscalías Territoriales, Especializadas y otras oficinas del Ministerio Público es la confección de un informe escrito que se presenta después de realizada la rendición de cuentas anual a la encargada de comunicación del Área de Transparencia. Asimismo, se destaca la necesidad de que los fiscales y fiscalas que deben realizar el ejercicio cuenten con un acompañamiento de personal especializado, para este efecto es preciso que se den visitas de asesoría para el adecuado desarrollo de los contenidos, logística y puesta en práctica durante el acto público. El impacto en la población, medios de comunicación y otros sectores de la sociedad aún no ha sido evaluado, ya que no se diseñaron sistemas de evaluación ni indicadores de cumplimiento, esta carencia debe solventarse en el futuro con la colaboración de alguna instancia externa especializada en el campo de la evaluación de políticas públicas.

Con el modelo se generaron mecanismos de diálogo entre la ciudadanía y el Ministerio Público, pues a partir de la apertura y la comunicación propiciada diversos grupos organizados externaron la necesidad de desarrollar otros procesos para atender distintos requerimientos de participación. Como ejemplo, a partir del año 2019 se trabajó por delegación de la Fiscalía General en un proyecto de acompañamiento y capacitación dirigido

a la ciudadanía, para dotarles de herramientas para prevenir, detectar y denunciar actos de corrupción. Los grupos organizados con los cuales se desarrolla actualmente esta coordinación son Territorios Seguros y el Observatorio Ciudadano Municipal, en una labor que complementa la rendición de cuentas con espacios de capacitación dirigidos a la ciudadanía sobre el quehacer del Ministerio Público, la estructura y funcionamiento del Poder Judicial, Estado de Derecho, instancias para prevenir y denunciar actos de corrupción, entre otros temas. Desde la perspectiva del Ministerio Público, estos espacios han permitido el desarrollo de habilidades en el funcionariado para garantizar la participación ciudadana y la transparencia, por ejemplo, el fortalecimiento de las capacidades de negociación y coordinación con otras oficinas e instituciones.

### **Resultados respecto a los objetivos de la política**

El objetivo principal del modelo planteó establecer un estándar para realizar la rendición de cuentas dentro del Ministerio Público, la cual incluyera la formulación de un concepto, contenidos y esquema operativo. El análisis de estos tres elementos muestra que la formulación e implementación tuvieron un desarrollo desigual. Mientras que la definición conceptual y los contenidos se abordaron en extenso en sesiones de co-creación, el esquema que permite, en lo operativo, institucionalizar el modelo, tuvo un incipiente e inacabado planteamiento y no delimitó cuáles serían los apoyos brindados en este modelo por otras oficinas que tienen competencia para ello, tal es el caso de la Unidad de Monitoreo y Gestión de Fiscalías, Unidad Administrativa, Unidad de Capacitación y Supervisión y Oficina de Prensa del Ministerio Público.

La implementación del modelo de rendición de cuentas ha sido ampliamente desarrollada en el Despacho de la Fiscalía General, esto debido a que nunca antes había ejecutado rendiciones de cuentas de carácter público y, por parte del Área de Transparencia, se asumió un rol constante de apoyo metodológico, pero también logístico, en aspectos como la recopilación de insumos, confección de informe escrito, diseño de la presentación y exposición pública, convocatorias y proyección comunitaria. En el caso de las Fiscalías Territoriales, el personal fiscal requiere acompañamiento, asesoría y orientación constante para aplicar el modelo, lo cual no ha sido posible por las limitaciones presupuestarias y de personal que no se han solventado con la incorporación de recursos de otras áreas de la institución.

La carencia de una estrategia que distribuya las responsabilidades entre oficinas y que establezca flujos de procesos y de acciones es, posiblemente, la principal limitación existente en un contexto de contracción del gasto público y de disminución de la inversión en proyectos. Una ruta para solventar esa limitación es iniciar un análisis de los procesos del modelo bajo la orientación de profesionales en ingeniería industrial, cuya experticia en mejora de procesos y rediseños institucionales (humanos y materiales) permita identificar las oficinas que podrían colaborar en el modelo, las cargas laborales de las distintas tareas y

requerimientos y que delimite cuáles son las responsabilidades permanentes de cada instancia, para maximizar los recursos actuales.

Oszlak y O Donell (1984), consideran que las políticas públicas pueden inducir cambios al interior de los Estados y las instituciones, las cuales transforman la cultura institucional y propician cambios en la asignación de presupuestos, atribuciones, competencias, creación de áreas o dependencias, y otras modificaciones en la estructura. En el caso del modelo de rendición de cuentas, este indujo cambios horizontales, en tanto promovió una transformación del discurso institucional respecto a la práctica de rendir cuentas a lo interno. A nivel de cumplimiento de las acciones que estableció en los Planes Anuales Operativos, se tuvo un resultado satisfactorio en tanto se logró cumplir con el 100% de las metas e indicadores propuestos para el periodo 2018-2020.

Para autores como Parsons (2007), la implementación de una política puede analizarse a partir de un continuo de acciones que son interactivas y que suponen una negociación entre quienes buscan poner las políticas públicas en marcha y aquellos actores de los cuales depende la acción. En este sentido, el poder es un elemento central en la dinámica de esa interacción entre responsables de efectuar las políticas y los que controlan los recursos. Implementar el modelo de rendición de cuentas refleja la tensión entre las personas impulsoras y otras instancias que, si bien son parte del Ministerio Público, tienen una visión distinta sobre la importancia de la rendición de cuentas.

Estas diferencias fueron puestas de manifiesto por el personal de las Fiscalías Adjuntas, que argumentaron tener reservas y disconformidades con la forma en que se posiciona el tema dentro de la institución; por considerar la rendición de cuentas innecesaria o no acorde a la labor y obligaciones del Ministerio Público, estas discrepancias se consideran el reflejo de una cultura institucional basada en un esquema de prestación de servicios públicos que no tiene como centro a la persona ciudadana. Dichas representaciones movilizaron prácticas de resistencia y rechazo a la implementación del modelo que se manifestaron de muchas maneras, algunas de ellas son la negativa a facilitar recursos o a realizar la presentación pública del informe.

Para la sostenibilidad del modelo es necesario desarrollar procesos de sensibilización orientados a mostrar el fundamento legal de la rendición de cuentas al funcionariado del Ministerio Público, así como los beneficios que este aporta para construir una relación con la ciudadanía desde el punto de vista de la transparencia y legitimidad institucional. Esta estrategia también debe divulgar los resultados obtenidos al implementar el modelo, para contribuir así a disolver las resistencias.

## Conclusiones

La elaboración e implementación de un modelo de rendición de cuentas representa un hito en la transparencia del Ministerio Público, especialmente si se considera que un

despacho de relevancia nacional, como es la Fiscalía General de la República, rindió cuentas por primera vez a la ciudadanía y medios de comunicación en el año 2019. Este acontecimiento marca un antes y un después, principalmente por el precedente que establece para tan relevante práctica. Componentes de dicha definición son el concepto de rendición de cuentas y los contenidos, como base del ejercicio.

Algunas de las fortalezas que se identifican en retrospectiva son la alineación del modelo con las reformas propuestas a la Ley de Carrera Fiscal, que incorporan en el marco normativo funcional el deber de rendir cuentas para que no sea considerado una decisión discrecional de quien lidere la Fiscalía General. Uno de los mayores aprendizajes es que la rendición de cuentas debe asumirse como un proceso dinámico, que requiere cambios y revisiones constantes y una continua retroalimentación de la ciudadanía, de tal manera que el modelo se entienda como una base, a partir de la cual generar discusión y articular espacios permanentes de revisión y de co-creación. En este sentido, el modelo establece un precedente, pero no puede considerarse un producto acabado, sino el primer esfuerzo sistemático dentro de esta institución por dar cumplimiento al mandato constitucional.

En la constante actualización de esta política pública es fundamental garantizar las condiciones de sostenibilidad institucional, que además de los mecanismos ya establecidos, en cuanto a circulares, memorandos y otras formas de comunicación interna, debieran atender también a espacios de comunicación más dinámicos y novedosos tanto dentro como fuera del Ministerio Público. Respecto a las limitaciones se reflexionó sobre lo que implica la carencia de recursos y como esto ha afectado un apoyo homogéneo a todas las Fiscalías y oficinas, porque los recursos humanos existentes y escasos se han abocado al desarrollo de la práctica por parte del Despacho de Fiscalía General, sin que exista una estructura de soporte y colaboración de otras oficinas internas.

Una de las principales limitaciones es la ausencia de un esquema de evaluación con indicadores predefinidos que permitan visualizar y analizar el alcance y logros del modelo respecto a las aspiraciones y necesidades de los actores no institucionales y la ciudadanía. En la misma línea, los desarrollos futuros deben procurar un involucramiento ciudadano y de otros actores relevantes en la evaluación del modelo, por ejemplo, contemplar la solicitud de una colaboración externa para llevar a cabo el diseño de un sistema de evaluación.

El modelo de rendición de cuentas, como parte de una política pública de transparencia ha permitido abrir espacios de participación ciudadana constantes, y representa el primer paso hacia una justicia abierta. En este camino y búsqueda de fortalecimiento institucional es indispensable que se continúen desarrollando acciones encaminadas a construir mecanismos de evaluación del desempeño y también a reforzar la formación y sensibilización del personal y propiciar el cambio de cultura. Con el fin de evitar retrocesos en esta área, es necesario que quienes asuman el liderazgo desde la Fiscalía General y las Fiscalías Adjuntas Territoriales o Especializadas revisen el modelo a la luz de sus logros y continúen desarrollando aquellas áreas incipientes o débiles desde los estándares que

establece la política institucional de Justicia Abierta del Poder Judicial, para avanzar a niveles superiores de cumplimiento con los principios que le sustentan.

## Referencias

- Benavente, María Cristina, y Alejandra Valdés. 2014. *Políticas públicas para la igualdad de género: un aporte a la autonomía de las mujeres*. Santiago, Chile: Comisión Económica para América Latina.
- Bermúdez, Andrea. 2018. Guía metodológica para la rendición de cuentas de Fiscalías Adjuntas Territoriales y Especializadas. Anexo al Instructivo 02-2019 de Fiscalía General de la República.
- CONAMAJ (Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia). 2015. Política de Participación Ciudadana en el Poder Judicial. San José: Departamento de Artes Gráficas.
- \_\_\_\_\_. 2019. Política de Justicia Abierta; 1ra edición. San José: Departamento de Artes Gráficas.
- Código Procesal Penal. 1996. Ente emisor Asamblea Legislativa. Publicado en Diario Oficial La Gaceta 106 del 04/06/1996 Alcance 31 vigente desde 01/01/98.
- Constitución Política de la República de Costa Rica. 2017. compilador. Vinicio Piedra Quesada – 1ª ed. – San José: Imprenta Nacional. Disponible en [https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion\\_politica\\_digital\\_edincr.pdf](https://www.imprentanacional.go.cr/editorialdigital/libros/textos%20juridicos/constitucion_politica_digital_edincr.pdf)
- Elder, Charles, y Roger Cobb. 1993. «Formación de la agenda». En *Problemas públicos y agenda de gobierno, Antología de Políticas Públicas, Volumen 3*, editado por Luis Aguilar Villanueva. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Jinesta, Ernesto. 2017. «Los principios constitucionales de eficacia, eficiencia y rendición de cuentas de las Administraciones Públicas». *Revista Estudios de Derecho Público*, Número 1. Año 2017.
- Lahera, Eugenio. 2002. *Introducción a las políticas públicas*. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica.
- Ley Orgánica del Ministerio Público. 1997. Ente emisor Asamblea Legislativa. Publicado en Diario Oficial La Gaceta 225 del 25/11/1994.
- Fiscalía General de la República. 2019. Instructivo 02. Se establece un nuevo modelo de rendición de cuentas para el Ministerio Público según los principios de Justicia Abierta y de la Política de Participación Ciudadana del Poder Judicial. Disponible en <https://ministeriopublico.poder-judicial.go.cr/index.php/instructivos-de-la-fiscalia-general/category/109-instructivos-generales-2019>
- Ministerio Público. 2022. Sitio Web Actualizado el 3 de mayo del 2022.
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O'Donnell. 1984. «Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación». *Lecturas sobre el Estado y las políticas*

*públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual.* Jefatura de Gabinete de Ministros y Proyecto de Modernización del Estado.

Parsons, Wayne. 2007. *Políticas Públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas.* México: FLACSO.

Proyecto de Reforma a la Ley de Carrera Fiscal. 2018. Artículo 25, inciso I. Presentado a la Asamblea Legislativa de Costa Rica.

Saborío, Rodolfo. 2004. *Rendición de cuentas en Costa Rica: diagnóstico y propuesta de sistematización* 1 ed. San José: Editorial Juricentro.

Villareal, Evelyn. 2019. Comunicación personal y comentarios a la guía metodológica de rendición de cuentas del Ministerio Público de Costa Rica.