

METODOLOGÍA PARA LA COCREACIÓN, MONITOREO Y EVALUACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE PARLAMENTO ABIERTO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR

Sección I

INTRODUCCIÓN:

Bajo la premisa que para las reformas sostenibles de gobierno abierto se requiere el apoyo legislativo, en el último año la OGP ha venido fortaleciendo su línea de trabajo de parlamentos abiertos. Luego de una revisión rigurosa de los compromisos de Parlamento Abierto que han quedado registrados en planes de acción nacionales, múltiples encuestas y consultas con grupos de interés, el 24 de noviembre de 2021 el Comité Directivo de OGP aprobó el [*Memorando sobre Participación Parlamentaria*](#), el cual reconoce y promueve el papel que deben desempeñar los órganos legislativos en las agendas y reformas de gobierno abierto.

Este memorando tiene por objetivo proporcionar un marco para la participación parlamentaria en los países miembros de OGP donde se estén promoviendo agendas de Estado abierto y exista la voluntad, por parte de las instituciones legislativas, de sumarse a este modelo de gobernanza. Adicionalmente, este documento sirve como guía para la participación parlamentaria en el proceso de OGP en pleno reconocimiento de los respectivos marcos constitucionales y parámetros locales.

Teniendo en cuenta el interés demostrado por la Asamblea Nacional del Ecuador en la aplicación del modelo de Parlamento Abierto, principalmente con la conformación del Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto (GPPA), así como las últimas reformas a la *Ley Orgánica de la Función Legislativa* y la adopción del *Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto*, el 2022 se convierte en una oportunidad valiosa para cocrear un plan institucional de apertura legislativa y avanzar hacia un Estado Abierto en el país. Esto último, teniendo en cuenta que a finales de 2022 el gobierno nacional deberá entregar el segundo Plan de Acción Nacional al OGP, para lo cual el Grupo Núcleo¹ ha venido trabajando, con el acompañamiento de expertos internacionales, en el

¹ Es la instancia integrada por actores del sector público, organizaciones de la sociedad civil y de la academia, que basa su accionar en el consenso y funciona de manera cohesionada, buscando establecer estrategias comunes que permitan el impulso, promoción y ejercicio del Gobierno Abierto en el Ecuador. El Grupo Núcleo coordina la co-creación del Plan de Acción de Gobierno Abierto, acompaña su implementación y monitorea sus resultados. Actualmente está integrado por: la Presidencia de la República, la Secretaría Nacional de Planificación, el Ministerio de Telecomunicaciones y la Sociedad de la Información, Ministerio de Producción, Comercio Exterior, Inversiones y Pesca, la Defensoría del Pueblo, la Fundación Ciudadanía y Desarrollo, Fundación de Ayuda por Internet (Fundapi), Fundación para el Avance de las Reformas y las

diseño de una metodología de cocreación que involucre a todos los poderes públicos, las organizaciones de la sociedad civil, la academia y ciudadanos interesados.

El presente documento propone una metodología para la cocreación, el monitoreo y la evaluación de los Planes de Acción de Parlamento Abierto, que parte del diagnóstico sobre los avances en tres países de América Latina (Argentina, Colombia y Costa Rica), un análisis de los adelantos normativos realizados por parte de la Asamblea Nacional del Ecuador, la revisión detallada de los más recientes lineamientos que ha generado no solo OGP, sino organismos internacionales propulsores de esta agenda como ParlAmericas y el Instituto Nacional Demócrata. Adicionalmente, incluye propuestas recogidas de una serie de entrevistas a un variado grupo de actores sociales y políticos que han estado involucrados en la promoción de la agenda de transparencia legislativa tanto en el Ecuador como en el continente.

PREGUNTAS BÁSICAS ANTES DE INICIAR EL PROCESO

¿Qué es un Plan de Acción de Parlamento Abierto?

De acuerdo con ParlAmericas (2018), un Plan de Acción de Parlamento Abierto es un mecanismo a través del cual una asamblea se compromete a promover la apertura y fortalecer su función de representación y control político en colaboración con la sociedad civil. Este mecanismo debe partir de un proceso de cocreación que permita a los parlamentos y sociedad civil trabajar articuladamente respetando posiciones.

El artículo 12 del *Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto* de la Asamblea Nacional establece que, son mecanismos a través de los cuales se promueve la apertura parlamentaria y el involucramiento de la ciudadanía en el ejercicio de sus funciones legislativas y de fiscalización.

¿Por qué elaborar un Plan de Acción de Parlamento Abierto?

Los Planes de Acción de Parlamento Abierto han demostrado ser una herramienta útil para avanzar hacia la apertura legislativa (ParlAmericas, 2018), la generación de confianza y el fortalecimiento de la labor legislativa. A través de un proceso innovador de formulación, implementación y seguimiento, que implica colaboración entre parlamentarios, funcionarios del parlamento y la sociedad civil, se priorizan problemáticas y se generan compromisos que buscan brindar solución a tal situación. Transversalmente estos compromisos apuntan a mejorar la transparencia legislativa, fortalecer el diálogo ciudadanía-representantes, promover la incidencia de la ciudadanía en el

Oportunidades (Grupo Faro), la Fundación Esquel, Instituto de Altos Estudios Nacionales (IAEN), Universidad Técnica Particular de Loja (UTPL) y la Universidad Hemisferios.

proceso legislativo, y así, además a la modernización de la institución a través del uso de nuevas tecnologías.

Para el caso puntualmente de la Asamblea del Ecuador, los Planes de Acción de Parlamento Abierto son un mandato legal establecido en el artículo 12 del *Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto*.

¿Cómo se elabora un Plan de Acción de Parlamento Abierto?

Metodológicamente no existe una receta única para la elaboración de un Plan de Acción de Parlamento Abierto. Cada país tiene dinámicas y contextos propios que impiden seguir al pie de la letra una experiencia exitosa de otro país. Lo que sí ha resultado ser una buena práctica es la revisión de la documentación existente acerca de metodologías y casos de otros procesos, para identificar qué de eso ha funcionado y qué podría adaptarse a la propia realidad.

Adicionalmente, en la última década se han generado varios documentos con recomendaciones y puntos claves al iniciar estos procesos. Siempre será esencial remitirse a esta bibliografía para evitar partir de cero en un proceso que implica nuevas prácticas institucionales y participación ampliada de actores sociales.

¿Cuándo se elabora un Plan de Acción de Parlamento Abierto?

Una de las grandes inquietudes que ha surgido a la hora de formular un Plan de Acción de Parlamento Abierto es la diferencia en tiempos entre los periodos de los Planes Nacionales de Acción y los periodos legislativos, así como los cambios internos de órganos de decisión de los organismos legislativos. Aunque el escenario ideal sería poder articular estos dos procesos, la dificultad de esto no se convierte en una limitante para desarrollar estas iniciativas.

Las experiencias internacionales muestran que no hay un momento específico para elaborar Planes de Acción de Parlamento Abierto o implementar el modelo dentro de la institución legislativa, sin embargo, es recomendable que este se lleve a cabo al iniciar los periodos de administración legislativa. Debe ser una de las prioridades al tomar posesión el GPPA.

¿Quiénes deben hacer parte del proceso de elaboración de un Plan de Acción de Parlamento Abierto?

Partiendo de la premisa de la voluntad política, es esencial contar el mayor número de parlamentarios comprometidos con el modelo de Parlamento Abierto, iniciando con quienes hacen parte de los órganos de decisión. El segundo nivel de involucrados deben ser los funcionarios líderes de asuntos esenciales como: el responsable de coordinar el presupuesto de la entidad, la

secretaría general; la coordinación de participación ciudadana, la coordinación de la Escuela Legislativa, la coordinación de medios legislativos, los responsables de comunicaciones y tecnologías, la coordinación de relaciones interinstitucionales, y los responsables de las comisiones especializadas, entre otros.

El tercer nivel de actores involucrados es justamente dónde se enmarca la esencia del Parlamento Abierto, y es el de la colaboración y el diálogo entre sociedad civil y la institucionalidad, llamado cocreación. Sin la participación de organizaciones, academia, gremios y ciudadanía interesada, no existe Parlamento Abierto.

¿Cómo se articula un Plan de Acción de Parlamento Abierto con el proceso nacional de OGP?

En noviembre 2021, el Comité Directivo de la OGP aprobó el *Memorando sobre Participación Parlamentaria*², un importante avance para las reformas de apertura que promueve esta plataforma internacional. Allí define tres opciones que pueden elegir los parlamentos que decidan comprometerse con la agenda de OGP. La primera opción es participar en el proceso OGP nacional, esto quiere decir, incluyendo compromisos dentro de los planes nacionales de acción; la segunda opción, es participar mediante la presentación de un Plan de Parlamento Abierto Independiente; y la tercera, es promoviendo la apertura más allá de la plataforma OGP.

Sección II

METODOLOGÍA HACIA UN PARLAMENTO ABIERTO EN EL ECUADOR

La presente propuesta metodológica para la cocreación, monitoreo y evaluación del Primer Plan de Acción de Parlamento Abierto para la Asamblea Nacional del Ecuador tiene como base la [Guía para Desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto](#) que elaboró ParlAmericas en el año 2018. Este es un documento esencial dado que contó con la contribución de legisladores, funcionarios y representantes de la sociedad en sesiones presenciales dentro del marco de VIII Cumbre de las Américas: *Estados abiertos para la gobernabilidad democrática frente a la corrupción*, celebrada en abril de 2018 en Perú, y la *Reunión de cocreación: Guía para desarrollar planes de acción de Parlamento Abierto* que se llevó a cabo en diciembre del mismo año en Chile.

A continuación, se analizarán cada uno de los pasos propuestos en esta guía a la luz de la *Ley Orgánica de la Función Legislativa* y el *Reglamento para la Implementación de Parlamento Abierto*, buscando identificar qué hay en cada uno de ellos y/o qué podría incluirse. Adicionalmente, se incluirán los desarrollos recientes en la materia que ha formulado OGP, así como las recomendaciones generadas en el proceso de consulta a grupos de interés del proceso de Parlamento Abierto ecuatoriano.

² Este documento no exige a los parlamentos de los países miembros de OGP implementar estas acciones, pero sí recomienda y justifica la importancia de sumarse a este modelo.

Pasos para desarrollar un Plan de Acción de Parlamento Abierto:

I. Construir voluntad política

El contexto en la Asamblea Nacional del Ecuador propicia un escenario positivo y demuestra el interés en sacar adelante un proceso de Parlamento Abierto. Los pasos que se dieron durante el periodo 2019-2021, que permitieron la creación del Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto (GPPA), la aprobación de los principios de Parlamento Abierto en la *Ley Orgánica de la Función Legislativa*, así como el trabajo colaborativo en el *Reglamento para la implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional*, y la designación de la Coordinación General de Planificación como punto de contacto Parlamento Abierto, son muestra de ello. La institucionalización de esas medidas, preparó el camino para acciones concretas, como el Plan de Parlamento Abierto que se busca formular para el periodo 2022-2023.

Para tener en cuenta: La voluntad política se debe alimentar y fortalecer día a día, no es una cualidad estática dentro de las instituciones públicas. Las transiciones políticas, así como las situaciones coyunturales, afectan estos procesos, por esta razón, es fundamental ampliar el grupo de actores de alto nivel constantemente. En esta labor, adicional a los asambleístas del Grupo Parlamentario de Parlamento Abierto, las organizaciones internacionales que promueven la agenda, así como pares de otros países, juegan un papel esencial.

Se recomienda involucrar al Consejo de Administración Legislativa (CAL) de la Asamblea Nacional en el proceso de Plan de Parlamento Abierto Ecuador.

II. Crear o identificar un órgano parlamentario para liderar el proceso

La guía de ParlAmericas, en el segundo paso, establece la necesidad de conformar una instancia al interior del parlamento que lidere el proceso. La Asamblea Nacional, a través de la creación del GPPA, ha acogido esta recomendación. Este grupo, además de constituirse como un espacio que articula políticamente el diálogo en materia de apertura parlamentaria, tendrá como misión llevar el liderazgo institucional y mantener la sostenibilidad del proceso. Cabe resaltar que adicional a los miembros formales del Grupo, será esencial el involucramiento continuo de nuevos asambleístas, con el propósito de avanzar en la socialización y apropiación de los lineamientos referentes al Parlamento Abierto. Además, a través de su presidencia, el GPPA deberá poner en conocimiento del CAL, para su revisión, observaciones y aprobación (de ser el caso), los Planes de Acción de Parlamento Abierto elaborados en conjunto con la ciudadanía, de conformidad con lo establecido en el artículo 11 del Reglamento de Parlamento Abierto.

Para tener en cuenta: los miembros del GPPA tienen un compromiso mayor con el cumplimiento de los estándares y lineamientos de Parlamento Abierto. Deben ser quienes den ejemplo en la implementación de las acciones orientadas a fortalecer la transparencia legislativa como las establecidas en el artículo 17 del Reglamento para la Implementación del Parlamento Abierto en la Asamblea Nacional:

Trayectoria, perfil y funciones de quienes integran su equipo de trabajo;

Plan de trabajo presentado ante el Consejo Nacional Electoral.

Certificación de las presentaciones de las declaraciones patrimoniales juradas de inicio de gestión, periódicas y fin de gestión.

III. Identificar la opción más pertinente para enmarcarse en el proceso OGP

Desde que se inició la participación de los parlamentos en los procesos nacionales de OGP, esta plataforma comenzó a generar lineamientos y orientaciones sobre cómo se podrían involucrar, teniendo en cuenta que la adhesión a OGP parte de una manifestación de interés y compromiso por parte de los gobiernos nacionales y locales, pero que no implica obligatoriedad para las otras ramas del poder público y organismos independientes.

El *Memorando sobre Participación* Parlamentaria en OGP presenta tres alternativas para las instituciones legislativas que quieran iniciar su proceso:

Alternativa	Ventajas	Desventajas	Implicaciones
1. Participación en el proceso de OGP nacional o local	<ul style="list-style-type: none"> - Permite explorar sinergias en la agenda de gobierno abierto entre las ramas del gobierno. - Admite la posibilidad que un representante parlamentario tenga un asiento en el foro multiactor, en Ecuador denominado el Grupo Núcleo; esto fortalece el diálogo interinstitucional, así como el avance de una agenda de Estado abierto articulada. - Un solo proceso nacional permite un uso más eficiente del tiempo y los recursos asignados a la creación conjunta y la consulta, y reduce los costos de transacción para la sociedad civil al participar en actividades relacionadas con OGP. - Se garantiza que el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)³ incluya dentro de su 	<ul style="list-style-type: none"> - Dificultad para coordinar los tiempos que tiene el ejecutivo con los tiempos que maneja el legislativo. - Al existir un número muy variado de actores en torno a un mismo proceso existe la posibilidad que se ralentice la toma de decisiones. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los representantes parlamentarios que participen en el Grupo Núcleo, se adherirán a las reglas establecidas. - Al quedar consignados compromisos en el Plan Nacional de Acción por parte de la Asamblea, esta se compromete a cumplir con las fechas de inicio y finalización. - Adhesión a los mecanismos regulares de presentación de informes y monitoreo requeridos. - Los Estándares de Co-Creación y Participación orientan la co-creación e implementación de

³ El MRI es la instancia de evaluación de OGP a los Planes Nacionales de Acción y el principal medio de seguimiento del progreso en los países participantes. El MRI proporciona informes objetivos, independientes y basados en evidencia para responsabilizar a los miembros de OGP y respaldar sus esfuerzos de gobierno abierto. Esto se hace a través de informes y recomendaciones oportunas durante los momentos clave del ciclo del plan de acción.

	<p>evaluación los avances de la Asamblea Nacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> - La Asamblea recibirá el mismo apoyo por parte de OGP que otros actores, incluido, entre otros, el apoyo durante la cocreación e implementación, orientación temática, oportunidades de intercambio entre pares y evaluación de procesos y compromisos por parte del MRI. 		planes de acción nacionales.
2. Participación mediante la presentación de un Plan de Parlamento Abierto independiente.	<ul style="list-style-type: none"> - Hay mayor flexibilidad referentes a los tiempos, ya que quién establece las fechas de inicio y finalización es la Asamblea. - Ofrecen la oportunidad de cocrear directamente con la sociedad civil, así como establecer múltiples compromisos que abran aún más los procesos y sistemas parlamentarios. - La Asamblea será quién adapte y defina los mecanismos y espacios de diálogo para el proceso de cocreación (siempre asegurándose que se cumplan los criterios mínimos para la cocreación). - La Asamblea puede establecer mecanismos de comunicación y coordinación con sus contrapartes en el proceso OGP nacional. Esto les permitirá considerar los aportes que surjan de las 	<ul style="list-style-type: none"> - Se disipa una oportunidad directa de incidir en otras reformas de gobierno abierto que se estén promoviendo dentro del marco del proceso OGP nacional. - Aunque el MRI proporcionará información y orientación para el proceso de seguimiento y evaluación, la revisión del plan de acción no la hará el Mecanismo. 	<ul style="list-style-type: none"> - Los parlamentos que consideren esta opción deberán desarrollar un mecanismo de información para comunicar sobre la inclusión y participación de sus procesos y sobre los resultados de la implementación del compromiso. - Al monitorear los esfuerzos, la Asamblea debe incluir actores legislativos y no legislativos para garantizar que se tengan en cuenta las opiniones y contribuciones de las partes interesadas. - La carga de la prueba para estos informes de seguimiento recae en la Asamblea.

	consultas públicas relevantes. - La Asamblea tiene la posibilidad de buscar apoyo político de alto nivel para la agenda, así como explorar la colaboración entre partidos y movimientos políticos. -		
3. Promover la apertura más allá de la plataforma OGP.	- No hay una exigencia de cumplimiento de estándares de cocreación, ni tiempos de entrega y finalización del plan. - Hay total libertad para las acciones que se quieran llevar.	- Los planes que no siguen el marco de OGP, o los planes desarrollados por parlamentos de países que no pertenecen a OGP, no serán apoyados directamente por la Unidad de Soporte de OGP o el MRI no se considerarán formalmente parte de OGP y no deben usar la marca OGP.	- No tiene ningún tipo de implicación o requisito que deba asumir la Asamblea.

IV. Seleccionar un punto focal para los temas de Parlamento Abierto dentro de la Asamblea Legislativa.

El *Reglamento para la implementación de Parlamento Abierto* en su artículo 6 establece que los órganos responsables de la política de Parlamento Abierto serán: el Consejo de Administración Legislativa, el GPPA y la Secretaría General de la Asamblea Nacional y demás unidades relacionadas con la gestión administrativa, legislativa y participación ciudadana. Se recomienda, designar entre los tres organismos encargados, un único punto focal que lleve a cabo el rol que recomienda ParlAmericas:

- Promover internamente los esfuerzos de reforma en favor de la apertura legislativa
- Apoyar el diálogo entre parlamento y la sociedad civil
- Coordinar la implementación y seguimiento del Plan de Acción de Parlamento Abierto. Esto último incluye el reporte de cumplimiento de cada compromiso.
- Participar y promover la participación de miembros de la Asamblea en eventos regionales y globales sobre Estados abiertos. Articularse con otros puntos focales de Parlamento Abierto de otros países para promover buenas prácticas.

Para tener en cuenta: adicional a la designación de este punto focal, encargado de coordinar la formulación e implementación del Plan de Parlamento Abierto al interior de la Asamblea Nacional, es fundamental garantizar recursos humanos y financieros que permitan ejecutar cada una de las acciones y compromisos generados del plan. **Se recomienda que la Presidencia de la Asamblea según sus atribuciones establecidas en el artículo 12 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, garantice los recursos humanos y financieros para el desarrollo e implementación del Plan de Acción.** Esto permitirá, además de cumplir con los compromisos del plan, gestionar el conocimiento generado en el proceso.

V. Formalizar la participación de la sociedad civil para el proceso de Parlamento Abierto.

La esencia del Parlamento Abierto, además de la apertura de información parlamentaria, es la colaboración y el diálogo entre la sociedad civil y la institucionalidad. Sin la participación activa de organizaciones, academia, sector privado y ciudadanía interesada en la definición, implementación y seguimiento de aquellas iniciativas que quedarán consignadas en el Plan de Acción, no existe Parlamento Abierto.

Sobre la participación de las organizaciones de la sociedad civil, ParlAmericas (2018, p.13) plantea la importancia de formalizar esta participación, puede ser a través del establecimiento de un foro, grupo o comisión parlamentaria multiactor. La OGP (2021) ha encontrado que, establecer un espacio (o plataforma) para el diálogo y la colaboración continua de aquellos involucrados en el desarrollo e implementación de los planes de acción de OGP se correlaciona positivamente con tasas más altas de cumplimiento de compromisos y resultados tempranos más sólidos. Esta instancia multiactor tendrá funciones similares a las que ejerce el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto Ecuador, pero para los planes de Parlamento Abierto.

Una buena práctica sobre este aspecto en América Latina es la contemplada en la [Política Institucional de Parlamento Abierto](#) de la Asamblea Legislativa de Costa Rica, que incluye la conformación de una Comisión Institucional de Parlamento Abierto con representación de diputados de diferentes fracciones, la Dirección Ejecutiva, departamentos administrativos y organizaciones de sociedad civil.

La definición del grupo de organizaciones de la sociedad civil, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, academia y otros actores civiles interesados en los temas de Parlamento Abierto puede partir de una convocatoria a través de canales de comunicación de la Asamblea Nacional (televisión, radio, redes sociales, portal web institucional), así como una invitación directa a las organizaciones de la sociedad civil que hacen parte del Grupo Núcleo de Gobierno Abierto y otras organizaciones de monitoreo parlamentario.

Para tener en cuenta: Como se mencionó en el paso 1 la voluntad política es esencial, sin embargo, mantenerla se convierte en uno de los mayores desafíos dentro de los escenarios políticos, por esa razón es fundamental formalizar las instancias y escenarios de diálogo que garanticen la continuidad y refuercen la confianza de la contra parte.

Dentro de los [5 estándares de participación y cocreación de OGP](#) se plantea el establecimiento de un espacio de diálogo y colaboración permanentes entre el gobierno (en este caso la Asamblea Nacional), la sociedad civil y otros actores no gubernamentales.

Se recomienda al GPPA retomar los puntos de la propuesta sobre la creación de un Consejo Consultivo de Parlamento Abierto o identificar algún mecanismo formal que garantice un asiento para la sociedad civil en el proceso. Tal cual funcional el Grupo Núcleo de Gobierno Abierto, es fundamental que haya un Grupo Núcleo de Parlamento Abierto o una instancia multiactor para la coordinación del proceso.

VI. Desarrollar una estrategia de comunicaciones

Las comunicaciones internas como externas son un elemento transversal en un proceso de Parlamento Abierto. La estrategia de comunicación debe abarcar todas las etapas, desde la manifestación de interés de la Asamblea Nacional para iniciar el camino hacia un Plan de Acción de Parlamento Abierto, lo cual generará expectativa de los grupos de interés para que se sumen en etapas posteriores, hasta la socialización de los resultados y autoevaluaciones del plan. Los aspectos que se deben tener en cuenta en la estrategia de comunicación son:

- ✓ Antes de la formulación del Plan de Acción, se recomienda realizar un lanzamiento del proceso de cocreación, con el objetivo de que más actores parlamentarios y ciudadanos se interesen e integren.
- ✓ Su formulación debe estar lista para iniciar el proceso de cocreación, no se debe esperar a tener listo plan para desplegar la estrategia de comunicaciones.
- ✓ El *Reglamento para la implementación del Parlamento Abierto* en la Asamblea Legislativa establece una valiosa herramienta para la divulgación de toda la información del proceso: la Plataforma de Parlamento Abierto que deberá estar articulada con el Portal Institucional web. Esta herramienta será coordinada por la Secretaría General y la Coordinación General de Tecnologías de la Información y Comunicación, quienes deberán tener una comunicación fluida y continua con el GPPA.
- ✓ El [Estándar 4 cocreación de OGP: ofrecer respuesta razonada y asegurar un diálogo continuo entre la institución](#), la sociedad civil y otros actores no gubernamentales durante todo el proceso de cocreación del Plan de Acción, hace un llamado a mantener un diálogo

a lo largo de todo el proceso, rindiendo cuentas de las decisiones tomadas, de los avances, así como de los rezagos que se presenten.

- ✓ La comunicación interna hace referencia a la socialización y pedagogía del proceso al interior de la Asamblea Nacional, tanto con asambleístas, asesores y funcionarios. Es fundamental que ellos, además de implementadores del modelo de Parlamento Abierto, sean validadores y replicadores del proceso que se adelanta en la Asamblea.
- ✓ La comunicación externa hace referencia a la socialización y pedagogía con grupos de interés de la Asamblea Nacional y ciudadanos en general. Para esto será muy importante diferenciar los mensajes de acuerdo a quién vaya orientado el mensaje: organizaciones de la sociedad civil, sector privado, jóvenes, comunidades indígenas, etc.
- ✓ Se debe construir un mensaje o propuesta de valor de lo que se busca transmitir. ¿Cuál es el mensaje con el cual se busca llegar a la ciudadanía? ¿Cuál es el propósito, socializar una iniciativa de la Asamblea o motivar a la ciudadanía para que se involucre en el proceso?
- ✓ Las herramientas de comunicación digitales son una parte esencial de la estrategia de comunicación, pero no se deben descuidar los medios tradicionales como la radio, los periódicos, así como las Casas legislativas en las provincias como un excelente espacio para la divulgación de información presencialmente.
- ✓ Los materiales y contenidos de comunicación deben ser gráficos y atractivos, enfatizando el potencial impacto de un proceso como éste y la oportunidad que le brinda a los diferentes actores de incidir en la Asamblea Nacional (ACCESA, 2021, p. 18).
- ✓ Toda la información que se divulgue debe ser clara, actualizada y veraz. Es especialmente relevante asegurarse que el calendario de las actividades del proceso de cocreación sea muy claro y detallado para que se divulgue ampliamente a todos los públicos interesados y disminuya la incertidumbre sobre los próximos pasos a seguir (ACCESA, 2021, p. 18).

Para tener en cuenta. Cuatro de los cinco [Estándares de Participación y Cocreación de OGP](#) apuntan a los elementos que debe incluir una estrategia de comunicaciones:

Proporcionar información abierta, accesible y oportuna sobre las actividades y el progreso del Plan de Acción de Parlamento Abierto.

Brindar oportunidades inclusivas e informadas para la participación pública durante el desarrollo del plan de acción.

Proporcionar respuestas razonables y asegurar el diálogo continuo entre las partes interesadas de la Asamblea y externas a ella durante la cocreación del plan de acción.

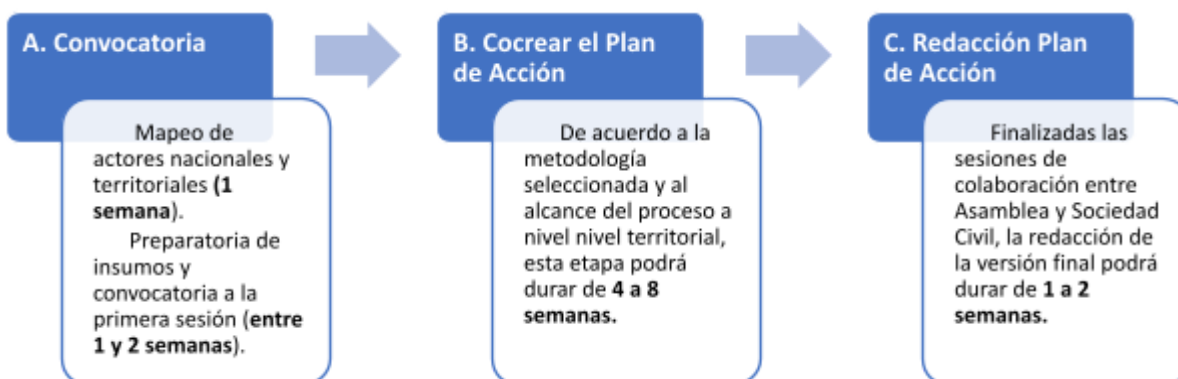
Brindar oportunidades inclusivas e informadas para el diálogo y la colaboración continua y el seguimiento del plan de acción.

VII. Desarrollar el proceso de cocreación con la sociedad civil.

Luego de haber completado los primeros cinco pasos, que se podrían denominar como de alistamiento formal del contexto y los participantes, se da inicio a la etapa de cocreación del Plan Acción de Parlamento Abierto.

ParlAmericas recomienda partir de una primera reunión entre el GPPA, las dependencias responsables y los representantes de la sociedad civil que liderarán el proceso (de acuerdo a la instancia que se haya definido de acuerdo a lo que establece el numeral V de esta metodología). El propósito de esta reunión será: acordar cómo será el proceso de cocreación, definir un cronograma, una periodicidad para reunirse, así como, también, responsabilidades de parte y parte.

A continuación, se detallan los pasos y tiempos mínimos que se deben tener en cuenta para el proceso de cocreación, así como también se integran los compromisos normativos que establece el *Reglamento para la implementación de Parlamento Abierto* en la Asamblea Nacional del Ecuador.



A. CONVOCATORIA

- ✓ De acuerdo con el artículo 10 del *Reglamento para la implementación de un Parlamento Abierto*, la Coordinación General de Participación Ciudadana y el GPPA son los encargados de realizar una convocatoria pública a todos los actores de la sociedad civil para participar en la elaboración y en la evaluación de la implementación del Plan de Acción Parlamento Abierto.
- ✓ De acuerdo al alcance que se haya establecido (nacional y/o territorial) se deben utilizar diversos canales de comunicación para la convocatoria: carta de invitación oficial, convocatoria a través de redes sociales, televisión y radio. El *Reglamento para la implementación de Parlamento Abierto* en el artículo 10 establece la convocatoria, requisitos y procedimiento de participación ciudadana en el Plan de Acción de Parlamento Abierto, deberán ser publicados en el portal web de la Asamblea Nacional, así como la Plataforma de Parlamento Abierto.

- ✓ De acuerdo con el [Estándar 3 cocreación de OGP: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación](#), se debe permitir que una diversidad de voces participe, identifique prioridades y propongan soluciones para el proceso. Es fundamental asegurarse de alcanzar minorías o grupos que tradicionalmente no han sido representados, así como asegurarse que tengan acceso a información sobre cómo participar y aportar al proceso (OGP, 2022).
- ✓ Para esta primera reunión se recomienda haber trabajado previamente un documento con insumos por parte del GPPA, que, adicional a ser publicado en los medios digitales, en lo posible se debe asegurar que le llegue directamente las organizaciones participantes, a fin de que ellas puedan revisarlo y llegar con comentarios pertinentes. Esto facilitará el diálogo, evitará tener una sesión magistral por parte de los representantes de la Asamblea hacia la sociedad civil y permitirá tener una sesión fructífera.
- ✓ Parte de estos insumos podrán ser, el diagnóstico de avances de Parlamento Abierto producto de la consultoría facilitada por el NDI Ecuador a la Asamblea, así como un documento con propuestas de temas esenciales para la formulación de los compromisos del Plan de Acción.

B. COCREAR EL PLAN DE ACCIÓN

La cocreación es una de las etapas más emocionantes y gratificantes de todo ciclo de formulación de un plan de acción, pero al mismo tiempo es de las más desafiantes. Durante esta etapa los diferentes actores intercambian ideas sobre problemas, construyen propuestas de solución y definen los compromisos que quedarán consignados en el plan. Pero este proceso requiere de la consideración de una gran cantidad de factores logísticos, administrativos, metodológicos y comunicacionales (Vargas, 2021).

Hay que tener en cuenta que la cocreación envuelve dinámicas innovadoras para encontrar soluciones de una manera poco convencional, ya sea a través del desarrollo de una nueva solución o un nuevo enfoque que incorpora, al mismo tiempo, a una variedad de actores (Zurbriggen & Lago, 2020. p. 339). Christian Bason (2010), director del laboratorio de innovación de Dinamarca MindLab, ha definido la cocreación como un proceso integral en el que se crean nuevas soluciones con las personas y no para las personas. Ello implica, por lo tanto, una participación amplia de personas: ciudadanos, empresarios, ONGs, funcionarios públicos, academia, entre otros.

- ✓ De acuerdo con el [Estándar 3 de cocreación de OGP: Ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante el proceso de cocreación](#), se deberán buscar insumos de grupos subrepresentados en la identificación de prioridades, además, de promover también la participación de otras ramas del poder público.
- ✓ Una posibilidad para iniciar el proceso es la elaboración de un listado de asuntos problemáticos, factibles de resolver dentro del marco de un Plan de Acción de

Parlamento Abierto. Este listado inicial deberá ser acordado entre el Consejo de Administración Legislativa, el GPPA y la Secretaría General, como órganos responsables de la política de Parlamento Abierto, y las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la instancia, siguiendo el numeral V de esta metodología.

- ✓ El proceso de cocreación incluye una combinación de reuniones presenciales y virtuales adaptadas al contexto de los países con el fin de promover la participación a distancia para maximizar la inclusividad. Se debe tomar en cuenta que la brecha digital en un contexto dado podría reducir la participación, por lo que esta combinación de reuniones virtuales y presenciales podría ser necesaria para atender los vacíos en el acceso (OGP, 2022).
- ✓ Para el desarrollo de estas sesiones de cocreación existe una variedad de metodologías que podrán ser implementadas o adaptadas de acuerdo a los contextos nacionales y territoriales del Ecuador ([Ver anexo 1](#)).
- ✓ Una vez finalizados los talleres, los miembros de la instancia multiactor de Parlamento Abierto deben organizar y analizar muy bien los insumos recogidos, lo cual permitirá comenzar a establecer posibles compromisos. Este primer documento puede recibir insumos de otros actores como expertos internacionales o expertos en temas legislativos nacionales que no se hayan involucrado previamente al proceso.
- ✓ Examinar la viabilidad de las propuestas, la pertinencia dentro de la agenda de apertura legislativa y los recursos que se necesitan para su implementación. Este análisis es fundamental, ya que suele ocurrir que durante los talleres abiertos se pongan sobre la mesa asuntos de competencia de otras entidades públicas o que no corresponden directamente a la agenda que se está definiendo.

C. REDACCIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN

- ✓ Una vez que se haya finalizado la etapa deliberativa y de recepción de insumos, deberá iniciar la fase de redacción de compromisos de una manera rigurosa y sistemática. Este es un proceso que consistirá en la elaboración de varios borradores a partir de los insumos recogidos por parte de ciudadanía y la institucionalidad pública, y deberá incluir tantas sesiones de redacción y reuniones de trabajo como sean necesarias (ACCESA, 2021, p. 25).
- ✓ OGP recomienda una etapa de consulta pública para la validación de compromisos, enfocada en la recolección de sugerencias relacionadas con la claridad del compromiso y en recomendaciones para su implementación. No es conveniente pedir comentarios sobre la esencia del compromiso dado que este ya es la etapa final que ha cumplido una serie de filtros y observaciones.
- ✓ Una vez que se completen las últimas actividades encaminadas a recibir aportes a los compromisos, viene la redacción del Plan de Acción de Parlamento Abierto en su versión final. Para este proceso se recomienda seguir lo establecido por OGP en el [Manual de OGP: Reglas y Orientaciones para Participantes](#). El numeral 4 establece

orientación para la elaboración de planes de acción, así como una plantilla para la escritura de los compromisos.

- ✓ Para el momento de redactar el Plan de Acción, ParlAmericas recomienda:
 - Establecer un periodo claro de inicio y fin. Se sugiere que estos planes tengan una duración mínima de un año para lograr resultados significativos.
 - La experiencia ha demostrado que los Planes de Acción que cuentan con cerca de cinco compromisos de alta calidad y que abarcan varios temas, son más efectivos que aquellos que contienen un mayor número de compromisos.
 - Los Planes de Acción deben ser claros, concisos y factibles. Además, deberán escribirse en un lenguaje sencillo y evitar al máximo el uso de términos técnicos.
 - Al redactar cada uno de los compromisos del plan, es importante que éstos sean verificables, medibles, relevantes a la agenda de Parlamento Abierto, tengan responsables y se establezca una fecha de cumplimiento.
- ✓ De acuerdo con el *Reglamento para la implementación de Parlamento Abierto* de la Asamblea Nacional en sus artículos 7 y 11, el Presidente del GPPA deberá poner en conocimiento del Consejo de Administración Legislativa, para su revisión, observación y aprobación los Planes de Acción de Parlamento Abierto.
- ✓ Sorteados los pasos anteriores, el Plan de Acción estará listo para oficializarse y comenzar la etapa de implementación y monitoreo.

VIII. Adoptar e implementar el Plan de Acción de Parlamento Abierto

Una vez que el Plan de Acción de Parlamento Abierto esté finalizado y aprobado, iniciará su etapa de implementación. Aunque los responsables del cumplimiento de cada uno de los compromisos consignados en el plan serán miembros de la Asamblea, ya sean asambleístas o funcionarios según sea el caso, es importante impulsar que exista una contraparte de la sociedad civil que pueda aportar una perspectiva externa al proceso de implementación de cada compromiso. En la medida de lo posible, estas contrapartes deberían asumir algunas tareas conjuntas de coimplementación y coevaluación, si su tiempo y recursos lo permiten (ACCESA, 2021, p. 28).

Durante el periodo de implementación del Plan de Acción se deben sostener reuniones periódicas⁴ con representantes de la sociedad civil para monitorear el avance y brindar acompañamiento a los responsables de cada uno de los compromisos. Estos espacios servirán, además de monitorear los avances, para compartir experiencias, identificar barreras y/o vacíos de conocimientos, entiéndase estos como metodologías de participación, uso de herramientas de visualización, comunicación estratégica, entre otros. En esta etapa será clave el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales que podrán brindar asistencia técnica.

⁴ La periodicidad dependerá de los indicadores de cada compromiso, sin embargo, se recomienda que sea entre 6 a 9 semanas.

Para tener en cuenta: de acuerdo con la opción seleccionada de articulación con la agenda de OGP en el Ecuador, será importante que el Plan de Acción de Parlamento Abierto sea enviado a OGP a través de una comunicación formal de la Asamblea Nacional.

IX. Monitorear el avance y evaluar el Plan de Acción de Parlamento Abierto

La etapa de seguimiento y evaluación será esencial para el éxito del proceso de Parlamento Abierto de la Asamblea Nacional. Adicional a asegurar que el plan se desarrolle según lo planificado y los compromisos se implementen en su totalidad, el monitoreo constante del proceso y de los resultados será un factor que beneficiará el diálogo institución - ciudadanía y la rendición de cuentas del proceso. Para esta etapa se recomiendan los siguientes elementos:

- ✓ Definir al interior del instancia multiactor de Parlamento Abierto un mecanismo de monitoreo y seguimiento de avance del plan [\(en el Anexo 2 se desarrolla una propuesta\)](#).
- ✓ De acuerdo a la opción de articulación entre la Asamblea Nacional y OGP (ver numeral III), el MRI de OGP podrá brindar guías detalladas y plantillas para que los parlamentos lleven a cabo su propio monitoreo con el enfoque del MRI.
- ✓ El mecanismo de monitoreo se construirá a partir de los indicadores establecidos en cada compromiso. La selección de indicadores es un paso clave para construir un buen sistema de monitoreo. Su elección requiere tener en cuenta criterios de independencia (cada indicador debe ser utilizado para medir un solo compromiso); verificabilidad (cada indicador debe ser empíricamente constatable); validez (cada compromiso debe contar con, al menos un indicador) y accesibilidad (la medición de los indicadores debe ser accesible) (Di Virgilio y Solano, 2012, p. 47).
- ✓ Dependiendo del tipo de indicador se debe establecer periodos de corte para la verificación del cumplimiento. Se recomienda que no sea mayor a tres meses.
- ✓ Deben establecerse las técnicas para el monitoreo de indicadores que van a depender de si son indicadores de resultado (dan cuenta del grado de alcance de los objetivos y contribución específica a la mejora de la situación que les dio origen), de producto (resultados concretos de las actividades), de cobertura (proporción de la población objetivo impactada), de proceso (insumos generados de las actividades que contribuirán a la búsqueda de un objetivo), etc. Algunas técnicas podrán ser registro de asistencia a actividades, informes de rutina producidos por los responsables de los compromisos, número de visitas al sitio web institucional, número de descargas de bases de datos legislativos, entre muchos otros.

- ✓ [El Estándar 5 de cocreación de OGP: ofrecer oportunidades incluyentes e informadas de participación pública durante la implementación y monitoreo del plan de acción](#) invita a mantener un panel de seguimiento en que se publica información actualizada sobre avances en la implementación de los compromisos, demoras y otra información relevante.
- ✓ Desarrollar un sistema de monitoreo, evaluación y visualización del Plan de Acción (ver anexo 2). Los sistemas de información son, en general, un conjunto de herramientas, datos estadísticos, equipos de informática, comunicaciones y procedimientos organizados que interactúan para capturar, almacenar, actualizar, manejar, analizar y desplegar información en un sistema de referencia que enriquezca las decisiones de una organización (Di Virgilio y Solano, 2012, p. 50).
- ✓ Definir responsables por cada compromiso, quienes también serán los encargados de subir los soportes de los niveles de avance del compromiso a la herramienta seleccionada.
- ✓ Se recomienda habilitar una sección en el sitio web oficial de la Asamblea para visualizar de forma clara y atractiva a través de un panel de control, los indicadores y el progreso del plan (ver anexo 2).
- ✓ Se sugiere llevar a cabo informes de autoevaluación a la mitad y al final del período en consulta con la sociedad civil. De acuerdo con el Estándar 5 de cocreación de OGP, la Asamblea Nacional, en este caso los órganos encargados, deberán publicar (se sugiere semestralmente) en la Plataforma de Parlamento Abierto un informe de autoevaluación para recibir comentarios y retroalimentación por parte de ciudadanía interesada y organizaciones de la sociedad civil.

X. Repetir el ciclo

Una vez finalice el periodo establecido para la implementación del Plan de Acción de Parlamento Abierto y se hagan las respectivas publicaciones de evaluación, será esencial recoger las lecciones aprendidas y buenas prácticas con todas las personas involucradas en el proceso, esto propenderá por el mejoramiento del siguiente plan. Se sugiere que este conjunto de información recolectada durante el proceso de evaluación se convierta en acciones vinculantes para el siguiente Plan de Acción.

Así mismo, será importante recolectar y sistematizar estos insumos con el objetivo de llevar la trazabilidad y gestión del conocimiento del proceso de Parlamento Abierto Ecuador, y así evitar que los ciclos electorales o cambios de personal encargado afecten los logros obtenidos y la continuidad.

Sección III:

Anexos:

- 1) [Metodologías para realizar procesos de cocreación](#)
- 2) [Metodología existentes para realizar seguimiento y evaluación](#)

Referencias:

- Asociación Centro Ciudadano de Estudios para una Sociedad Abierta [ACCESA]. (2021). Guía para procesos de formulación de planes de acción de gobierno abierto. <http://accesa.org/wp-content/uploads/2021/09/Guia-para-formulacion-de-planes-de-gobierno-abierto.pdf>
- Bason, C. (2010). Leading Public Sector Innovation: Co-creating for a Better Society. Bristol: Policy Press. https://books.google.com.co/books?id=rSI_oTYxDmYC&printsec=frontcover&source=gbg_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- Di Virgilio, M. M. y Solano, R. (2012). Monitoreo y evaluación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1415.pdf>
- Gaytan, B.I (8 de abril de 2019). ¿Qué es Design Thinking? Blog UVM. <https://blog.uvm.mx/design-thinking>
- Open Government Partnership. (2022). Estándares de participación y cocreación de OGP. <https://www.opengovpartnership.org/es/ogp-participation-co-creation-standards/>
- Open Government Partnership. (2020). Manual de OGP, Reglas y Orientaciones para Participantes. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/02/OGP_Handbook-Rules-and-Guidance_ES_20200313.pdf
- ParlAmericas (s.f.). Guía para desarrollar Planes de Acción de Parlamento Abierto. https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Exec%20Summary_SPA_May2019-online.pdf
- Serna A.E. (2018). Reseña: Desing Thinking, un modelo para la aplicación en la Administración Pública. GIGAPP Estudios Working Papers. gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/113/133
- Vargas, M. (5 de octubre de 2021). Una propuesta para guiar y orientar los procesos de cocreación. Open Government Partnership. <https://www.opengovpartnership.org/es/stories/a-proposal-to-guide-co-creation-processes/>
- Zurbriggen, C., & Lago, M. G. (2020). Innovación y co-creación: nuevos desafíos para las políticas públicas. *Revista de gestión pública*, 3(2), 329-361. https://www.researchgate.net/publication/333640854_Innovacion_y_co-creacion_nuevos_desafios_para_las_politicas_publicas/link/5cf8934c4585153c3db73ea2/download