

**Diagnóstico de Datos Abiertos del Congreso de la República de Guatemala.**





DISCLAIMER:

The author´s views expressed in this publication do not necessarily reflect the views of the United States Agency for International Development or the United States Government.

**Tabla de Contenidos**

[Resumen Ejecutivo 5](#_Toc493514651)

[Contexto 7](#_Toc493514652)

[Metodología 8](#_Toc493514653)

[Métodos Cualitativos 8](#_Toc493514654)

[Métodos Cuantitativos 11](#_Toc493514655)

[Análisis de resultados 14](#_Toc493514656)

[Demanda de Datos 16](#_Toc493514657)

[Percepción de la demanda de datos 24](#_Toc493514658)

[Oferta de Datos 26](#_Toc493514659)

[Percepción de la oferta de datos 33](#_Toc493514660)

[Conclusiones 36](#_Toc493514661)

[Recomendaciones 38](#_Toc493514662)

[Referencias 39](#_Toc493514663)

[Anexos 42](#_Toc493514664)

[Anexo 1: Carta a diputados. 42](#_Toc493514665)

[Anexo 2. Instrumentos (entrevista y encuesta en línea). 43](#_Toc493514666)

[Anexo 3. Entrevistas (citas relevantes) 49](#_Toc493514667)

[Anexo 4. Tablas de resultados (bases de datos solicitudes y encuesta) 55](#_Toc493514668)

[Anexo 5. Entrevista grupal (grupos vulnerables) 65](#_Toc493514669)

Índice de Tablas

[Tabla 1. Caracterización de bases de datos 12](#_Toc493514747)

[Tabla 2. Tiempo de respuesta de solicitudes por años (%) 16](#_Toc493514748)

[Tabla 3. Forma de solicitud por año (%). 17](#_Toc493514749)

[Tabla 4. Género de la persona que hizo la solicitud por año (%) 20](#_Toc493514750)

[Tabla 5. Caracterización de bases de datos que maneja el Congreso. 31](#_Toc493514751)

Índice de Gráficas

[Gráfica 1. Esquema de desarrollo de datos abiertos. 15](#_Toc493514801)

[Gráfica 2. Respuesta de solicitudes por año. 18](#_Toc493514802)

[Gráfica 3. Clasificación de solicitudes de acceso a la información, años 2014, 2015, 2016. 21](#_Toc493514803)

[Gráfica 4. ¿Qué uso les da a los datos? 23](#_Toc493514804)

[Gráfica 5. En la página web del Congreso, ¿Le parece que es fácil encontrar información? 27](#_Toc493514805)

[Gráfica 6. Formato en el que ha obtenido información del Congreso. 30](#_Toc493514806)

Índice de Figuras

[Figura 1. Mapa de actores. 10](#_Toc493514984)

[Figura 2. Caracterización de las condiciones de vida en Guatemala. 28](#_Toc493514985)

**Listado de Siglas**

ACAG: Alianza por un Congreso Abierto en Guatemala.

CICIG: Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala.

ENCOVI: Encuentra Nacional de Condiciones de Vida.

LGTBI: Siglas que designan colectivamente a lesbianas, gais, bisexuales y personas transexuales e intersexuales.

NDI: Instituto Nacional Democrático (por sus siglas en inglés).

OSC: Organizaciones de Sociedad Civil.

PDH: Procuraduría de los Derechos Humanos.

PDF: Documento en Formato Portable (por sus siglas en inglés).

PNUD: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

OGP: Alianza por un Gobierno Abierto (por sus siglas en inglés).

# Resumen Ejecutivo

Este documento es un diagnóstico de datos abiertos elaborado bajo el amparo del Acuerdo de Junta Directiva del Congreso de la República de Guatemala (33-2016), el cual marcó el inicio del primer Plan de Acción de Parlamento Abierto. El objetivo de este diagnóstico es conocer el ecosistema de datos generados dentro del Congreso. Los datos recopilados para la elaboración de este informe se obtuvieron gracias a un proceso investigativo de metodología mixta (cuantitativa-cualitativa).

Para la parte cuantitativa se tuvo acceso a las bases de datos de solicitudes de acceso a la información pública que almacena la Procuraduría de los Derechos Humanos. Así mismo, se realizó una encuesta acerca del uso del sitio web del Congreso de la República, acceso a la información pública y tipo de información solicitada. Esta encuesta fue distribuida de forma virtual desde las redes sociales del Organismo Legislativo. En la parte cualitativa, para complementar el diagnóstico, se realizaron entrevistas semi-estructuradas con actores claves para contar con su percepción del ecosistema de datos.

Es importante resaltar que, durante la realización de este informe, el mapeo de actores claves evidenció un grave problema de inclusión de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Se pudo detectar que en la práctica no existen lineamientos claros para proveer información a personas con diversas discapacidades sensoriales. Tampoco se toman en consideración a las poblaciones indígenas y sus posibles limitaciones con el idioma español. Por esto, se realizaron entrevistas con representantes de dichos grupos para conocer sus necesidades dentro de la dinámica de acceso a la información pública y, a través de sus respuestas, analizar también las falencias del sistema.

Este diagnóstico es el primer insumo en el proceso de co-creación e implementación para una política de datos abiertos en el Congreso de la República. Dentro de los hallazgos de esta investigación sobresalen los siguientes. Primero, la falta de infraestructura en el Congreso para implementar un sistema de datos abiertos; estas son falencias estructurales, tecnológicas y técnicas. Segundo, existe una actitud de desconfianza de los actores externos hacia el Congreso de la República. Esta desconfianza es respecto a la actividad legislativa que se realiza dentro del Organismo Legislativo, debido a la descoordinación entre las distintas dependencias del Congreso encargadas de hacer visibles los datos, lo cual transmite una imagen de opacidad.

También se toma como insumo importante para el siguiente paso hacia la elaboración del borrador de la política legislativa de datos abiertos, el hallazgo de un listado que detalla las bases de datos que manejan las diferentes direcciones del Congreso de la República. Este listado fue un insumo importante para conocer qué información se encontraba disponible y el formato de la misma. Con la misma relevancia, se elaboraron varios indicadores de solicitudes de acceso a la información. Dentro de los indicadores más notables se encuentran el tipo de respuesta a solicitudes, el tiempo que toma esa respuesta y una clasificación del contenido de las solicitudes.

Así mismo, este documento expone la percepción de distintos actores claves respecto a la dinámica de datos en el interior del Congreso de la República. Esta dinámica se encuentra dividida en demanda y oferta de datos. Dicha estructura fue la que se utilizó para hacer el análisis de los datos.

Este documento concluye, que el Congreso de la República de Guatemala debe fortalecer su capacidad institucional, técnica y tecnológica para determinar la ruta que permita la apertura de datos e implementar una política de datos abiertos que sea eficiente. Así mismo, reconoce que se deben incrementar e institucionalizar procedimientos y ejercicios de participación ciudadana en los procesos legislativos, para involucrar a la ciudadanía en momentos clave de toma de decisiones. Al final se enumeran una serie de recomendaciones a seguir para poder implementar una política de datos abiertos en el Organismo Legislativo.

# 

# Contexto

En el mes de noviembre de 2016, el Congreso de la República de Guatemala, a través de su presidente, el diputado Mario Taracena firmó el Acuerdo de Junta Directiva 33-2016. En éste se reconoce el compromiso por parte del Organismo Legislativo de implementar el Primer Plan de Acción de Parlamento Abierto. Este plan fue elaborado por las organizaciones de sociedad civil que conforman la Alianza para un Congreso Abierto de Guatemala –ACAG-, y en él se reconocen cinco compromisos distribuidos en tres ejes de trabajo:

Los cinco compromisos descritos en este primer plan de Parlamento Abierto son:

Paralelamente a esto, en el Tercer Plan de Gobierno Abierto, se incluye en el compromiso 12, la creación de una herramienta virtual de discusión de iniciativas de ley abierta a la ciudadanía.

Este diagnóstico forma parte del primer compromiso, el de innovación institucional. Los hallazgos del mismo serán un insumo para sentar las bases del diseño de una hoja de ruta que contribuya a la innovación institucional y establecer así un punto de partida para la implementación de una política de datos abiertos en el Congreso de la República y la elaboración de un manual operativo de apertura de datos legislativos.

Dentro de las limitaciones de este diagnóstico, cabe mencionar que el Congreso de la República de Guatemala es un ambiente particularmente complicado de analizar, evaluar y trabajar debido a la complejidad de las fuerzas políticas e influencias que demanda un sistema multipartidista y volátil, además de otros problemas sistémicos internos. A esto se le suma, la existencia de temor respecto a brindar datos de la actividad política de los congresistas. Por ello, acceder a la información para este informe fue complicado y necesitó de mucho cabildeo y contactos con organizaciones clave. Esto provocó que los tiempos y procesos no fueran los esperados; no obstante, la información obtenida se apega a la ruta metodológica planteada y cumple con el objetivo de evidenciar el ecosistema de datos del Congreso de la Repúblicay la percepción de sus usuarios, tomando en cuenta las dinámicas mencionadas.

# Metodología

Para la elaboración de este diagnóstico se utilizó una metodología mixta (cuantitavia-cualitativa). En la recolección de la información se utilizaron técnicas cuantitativas, como una encuesta y la revisión de bases de datos para generar indicadores. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas a actores claves y análisis del contenido, como técnicas de recolección de información cualitativa. La combinación de metodologías ofrece una complementariedad entre métodos que enriquece la información obtenida y favorece el análisis (Tashakori, 2003).

# Métodos Cualitativos

*Mapeo de actores y Entrevistas semi-estructuradas*

Uno de los insumos principales dentro de la parte cualitativa de este diagnóstico fueron las entrevistas semi-estructuradas que se realizaron con actores relevantes dentro de la dinámica del Congreso de la República. Para lograr identificar a estos actores, se realizó un mapeo previo para poder determinar quiénes podrían brindar información valiosa para el diagnóstico.

Debido a que el diagnóstico tiene como objetivo conocer la situación interna del Congreso de la República en cuanto a la producción y publicidad de los datos generados, se entrevistó a la coordinadora de la Unidad de Acceso a la Información Pública de los últimos dos años (2015-2016), así como al encargado de la Dirección Legislativa del Congreso de la República. Sin embargo, se encontró dificultad para establecer comunicación con la mayoría de directores, ya que los puestos se encontraban vacantes cuando se intentó hacer contacto con las direcciones (uno de los obstáculos principales detectados, es la alta rotación de personal dentro del Congreso de la República).

Según las consultas realizadas, los puestos de las direcciones del Congreso de la República no estaban disponibles, debido a un error en la convocatoria abierta para sus contrataciones. Este vacío en puestos técnicos clave dentro del Congreso de la República evidencia la cuestionable sostenibilidad del personal necesario para impulsar cambios relevantes. Sin embargo, continuando con la selección de actores a entrevistar, se contactaron a congresistas que estuvieran vinculados con el tema de Parlamento Abierto o acceso a la información pública, para que compartieran sus percepciones del acceso a la información pública y datos abiertos.

Para elaborar el mapa de actores ilustrado en la Figura 1, se tomó en cuenta al Congreso de la República como elemento central debido a que es la institución en la que se busca implementar una política de datos abiertos, es decir, se convierte en la unidad de análisis de este diagnóstico.

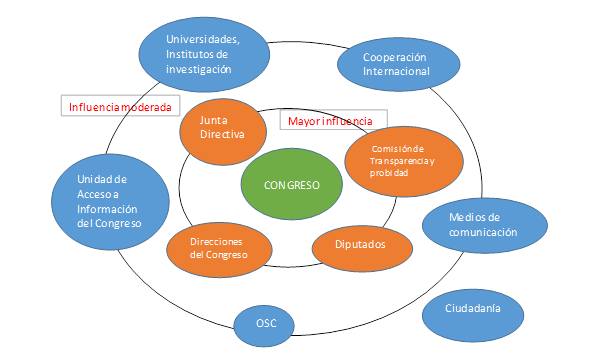
Una vez establecida la unidad de análisis se identificaron dos grupos: de mayor influencia y moderada influencia. Los primeros, son aquellos que tienen más poder de decisión para que los compromisos del plan de acción de Parlamento Abierto se implementen. Los segundos, tienen el interés en que los compromisos cumplidos sean el primer paso del proceso para una política pública de datos abiertos, pero dependen de la incidencia que realicen a lo interno del hemiciclo; es decir, no toman las decisiones finales. Además, se toman en cuenta aquellos actores que solicitan información o datos del Congreso de la República.

Como actores relevantes en la toma de decisión y el manejo de datos en el interior del Congreso de la República, se identificaron a: miembros de Junta Directiva asignados para dar seguimiento al Primer Plan de Acción; presidente de la Junta Directiva actual (2017), diputado Oscar Chinchilla; ex presidente de la Junta Directiva, quien firmó el acuerdo 33-2016, diputado Mario Taracena; Director Legislativo, quien es el encargado de recibir las iniciativas de ley, conservar, recopilar, registrar, archivar las actas en forma de audio y visual de las sesiones del Pleno, de Junta Directiva, Comisión Permanente, Acuerdos de Presidencia y de Jefes de Bloque (Organismo Legislativo. Manual de Puestos: Página 12); el Coordinador de la Unidad de Acceso a la Información Pública, que tiene a su cargo ordenar y regular la entrega de información a solicitudes que haga la población, de manera eficiente y eficaz (Comunicación directa junio 2017). Para el momento de la entrevista, este puesto se encontraba desocupado, por lo que se buscó a la diputada Karina Paz, quien estuvo a cargo de esta oficina en años anteriores.

Las Comisiones de Trabajo también tienen un rol importante, porque son instancias técnicas, que estudian y conocen de los temas específicos que les atañe, según la naturaleza de la Comisión (Artículo 27. Ley Orgánica del Organismo Legislativo). A través de estos conocimientos, elevan al Pleno documentos analizados, que pueden convertirse en iniciativas de ley. Para este caso, se contempla en el mapeo la Comisión de Transparencia y Probidad.

De igual forma se tomó en consideración el otro extremo de la dinámica de datos, que son las organizaciones de sociedad civil, cooperación internacional y medios de comunicación, que consumen los datos que genera el Organismo Legislativo y por eso se catalogan como de mediana influencia.

#### Figura 1. Mapa de actores.



Fuente: Elaboración propia, con información del mapeo de actores para el estudio.

Como muestra la Figura 1, la ciudadanía no se encuentra dentro de los círculos de influencia en la toma de decisiones del Congreso de la República en materia de acceso a la información pública. Esto evidencia un alto grado de exclusión de los distintos grupos que integran la ciudadanía. Dentro de los diferentes grupos a los que se hace referencia, se encuentran aquellos en condiciones de vulnerabilidad, por ejemplo: grupos LGTBI, personas con discapacidades sensoriales, intelectuales y físicas, grupos de mujeres, pueblos indígenas, etc.

Una vez mapeados los actores, se inició con el proceso de contacto y solicitud de entrevista. La entrevista fue elaborada teniendo presente la temática general del Compromiso 1 del Plan de Acción de Congreso Abierto: Cultura de acceso a la información, dinámica de acceso a la información en el Congreso de la República, datos abiertos, y expectativas y retos de una política de datos abiertos.

La finalidad de las entrevistas era conocer la percepción de los actores relevantes y la postura del sector que representan. Así mismo, conocer sus expectativas en cuanto a la implementación de una política de datos abiertos en el Organismo Legislativo como una herramienta de transparencia; que permita el acercamiento del Organismo Legislativo con la ciudadanía y promueva la participación ciudadana en los procesos legislativos.

Las entrevistas realizadas fueron recopiladas en archivos de audio disponibles en línea[[1]](#footnote-1). Se realizó un análisis de contenido y se extrajeron frases relevantes que refuerzan y exponen la perspectiva de los actores claves respecto a la temática del diagnóstico.

# Métodos Cuantitativos

*Encuesta en línea*

Uno de los instrumentos cuantitativos de recopilación de información utilizado fue una encuesta de percepción en línea, elaborada por Red Ciudadana para el público general. Ésta tomó como muestra a todos los internautas que utilizan redes sociales y que interactúan con el Organismo Legislativo por medio de Twitter y Facebook, y que se consideran potenciales usuarios de la información producida por el Congreso de la República. Se recibieron 90 respuestas después de 15 días de estar publicada en las redes sociales del Organismo Legislativo y compartida por otras OSC que forman parte de ACAG.

La encuesta fue validada por las organizaciones que integran ACAG, con el objetivo que la información recopilada en la encuesta pueda ser también utilizada para los siguientes compromisos del Plan de Acción a cargo de la Alianza. Los resultados de esta encuesta se analizan y comparten a lo largo de este documento.

Es importante mencionar que debido a la forma en la que fue distribuida la encuesta, el nivel de confianza[[2]](#footnote-2) no llegó a ser el deseado. Por lo tanto, la muestra tomada no es representativa del universo seleccionado. El hecho de tener un nivel de confianza de 70% implica que siete de cada diez encuestas son representativas del universo. Otra limitante de la muestra es en cuanto a la inclusión, debido a que solo se consideró a los usuarios de redes sociales y no al resto. Cabe aclarar que con esta muestra se buscaba homogeneidad y el fácil acceso para lograr el objetivo principal de la encuesta, pero el bajo nivel de respuesta de los usuarios mermó el nivel de confianza de los resultados. Sin embargo, esta situación parece ser una tendencia de las encuestas en línea que no ofrecen incentivos a cambio o que no son coercitivas con la muestra (Baruchs & Holton, 2008).

En última instancia, el principal objetivo de la encuesta era explorar la demanda de información de los usuarios y evaluar la oferta del Congreso de la República. De acuerdo con Nulty (2008), a pesar de no ser alcanzado el nivel de respuesta deseado, por la naturaleza de la encuesta, los resultados permiten explorar la tendencia de lo que los usuarios en línea demandan y cómo estos evalúan la información prestada por el Congreso de la República.

*Bases de datos y elaboración de indicadores*

Otro insumo fundamental para poder entender la dinámica del ecosistema de datos del Congreso de Guatemala, fueron las bases de datos de solicitudes de acceso a la información que recibe cada año la Unidad de Acceso a la Información Pública. Para tener acceso a dichos informes se estableció contacto con la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), que funciona como ente rector del acceso a la información pública en Guatemala.

Se obtuvieron las bases de datos de solicitudes de acceso a la información pública de los años 2014, 2015 y 2016. Esta información permitió elaborar indicadores de acceso a la información y poder tipificar las solicitudes que los usuarios entregaron al Congreso de la República cada año. Esto se hizo con el objetivo de conocer en parte la demanda general de la información solicitada a través de la Unidad de Acceso a la Información Pública.

Los indicadores de acceso a la información que se construyeron con base en la información recopilada por la PDH tienen el objetivo de ilustrar la demanda de información al Congreso de la República. Para su elaboración se utilizaron las variables incluidas en las bases de datos; por ejemplo: tiempo de respuesta, tipo de respuesta, número de solicitudes, forma de solicitud. Se elaboraron cruces de información para contrastar variables con relación cercana, como tiempo de respuesta por año y forma de solicitud por año.

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| Tabla 1. Caracterización de bases de datos | | | | | |
| **Nombre** | **Año** | **Contenido** | **Origen** | **Formato** | **No. Variables** |
| Solicitudes recibidas | 2014 | 143 solicitudes | PDH | Excel | 22 |
| Solicitudes recibidas | 2015 | 150 solicitudes | PDH | Excel | 35 |
| Solicitudes recibidas | 2016 | 770 solicitudes | PDH | Excel | 35 |
| Fuente: Elaboración propia, a partir de bases de datos de solicitudes de información de PDH. | | | | | |

Las tipologías fueron definidas después de realizar un análisis de contenido de la variable ‘Detalle de Solicitud’, que como la etiqueta sugiere, contiene la descripción de la solicitud emitida. Entonces, para facilitar el análisis fueron creadas las siguientes tipologías:

* Documentos: Todos los documentos (certificaciones) solicitados al Congreso de la República; por ejemplo: cartas de invitación, actas, registros, listas, expedientes generados por discusiones y procesos legislativos, votaciones, citaciones, información general, contratos, etc.
* Nómina: Sueldos de asesores, diputados, personal 011 y 022, etc.
* Presupuesto: Viáticos, gastos, fondos rotativos, viajes, alquileres, vehículos, seguridad, ahorro, contrataciones, etc.
* Duda legislativa: Fechas de derogación, vigencia, estado de iniciativas, normativos, etc.
* Datos personales: Historial de personas específicas, expedientes de diputados o trabajadores específicos (por nombre propio, con número de dpi o número de contrato), registros biométricos específicos, inicio de labores, enfermedad, finiquito, etc.
* Comisiones: Trabajo o temas relacionados a comisiones específicas
* Ley /Decreto y Acuerdo: Copia de ley o artículo; decreto y acuerdos.
* Sanciones[[3]](#footnote-3): Solicitudes referentes a las sanciones impuestas a determinados diputados.
* Licencias[[4]](#footnote-4): Solicitudes referentes a personal con licencia sin goce de sueldo.

En la siguiente sección se procesa la información recopilada de las bases de datos facilitadas por la PDH. De igual forma se exponen las percepciones de la sociedad civil y actores relevantes entrevistados y el análisis de la demanda de datos.

# Análisis de resultados

El crecimiento tecnológico del siglo XXI y el acceso a la tecnología desde la palma de nuestra mano ha significado un incremento en el flujo de información. Este incremento en la dinámica informativa se traduce en una mayor generación de data y por ende una mayor demanda de la misma, lo cual provoca que la sociedad solicite información en formato más accesible y de forma inmediata. Los medios de comunicación y las redes sociales se encargan principalmente de la distribución de dicha información. Sin embargo, la información pública generada desde los gobiernos es difícil de distribuir por la cantidad y el formato no editable en el que usualmente se encuentra.

Si tomamos en cuenta la idea del gobierno como una plataforma de solicitudes, podríamos decir que el Gobierno actúa como un ente que genera información de acuerdo con las peticiones que recibe por individuos. Lo que significa que se necesita una solicitud de información *input* para generar un determinado set de información *output* (O’Reilly, 2011). Con base en los resultados encontrados en cuanto a la dinámica de datos en el Organismo Legislativo, se muestra la forma en la que opera usualmente la producción de información en dicha institución.

De acuerdo con las tendencias y principios de Parlamento Abierto y apertura de datos legislativos como un instrumento de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, la información generada por el Organismo Legislativo debe estar estandarizada y en formato abierto (que quiere decir de forma accesible) sin que la sociedad la demande. Esta información debe ser editable y de fácil acceso, para garantizar la apertura que permite a los usuarios obtener la información que desean sin tener que realizar los procesos burocráticos del papeleo y solicitud. Como consecuencia, se debe superar la idea de O’Reilly (2011) del gobierno como una plataforma de solicitudes y adoptar los parámetros sugeridos por la tendencia de Parlamento Abierto, que sugieren la publicación, distribución y reutilización de los datos abiertos legislativos de manera proactiva.

Cabe mencionar, que la apertura de datos no se traduce exactamente en transparencia, sino que se entiende como una herramienta que puede colaborar para alcanzar y sostener la transparencia, así como incrementar la participación ciudadana en procesos legislativos (Belbis, 2015).

En lo que corresponde a evaluar la calidad de datos facilitados por el Congreso de la República, se utilizó el esquema de desarrollo de cinco estrellas (Berners-Lee, 2012), que sugiere que los datos subidos en la web en formato de imagen de forma libre (PDF, imágenes) son los que reciben menor calificación, por ser los menos amigables y accesibles para ser utilizados por los usuarios. Como objetivo último, este esquema plantea tener datos completamente liberados y en formatos que permitan entrelazar información de distintas bases de datos para lograr dar contexto a la información.

## Gráfica 1. Esquema de desarrollo de datos abiertos.



Fuente: Concepto desarrollado por Tim Berners-Lee (2012), tomado de <http://5stardata.info/es/>

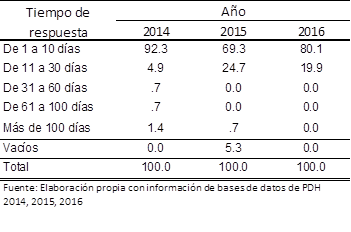
La Gráfica 1 ilustra la escala de calidad de los datos. Esta calificación según Berners-Lee (2012) se otorga dependiendo del formato y la facilidad que éste ofrece para conocer de dónde viene la información. Es por esto por lo que, en el nivel más bajo de calificación (una estrella), los datos tienen la ventaja de ser públicos, pero están capturados en una imagen que no permite modificación. En el siguiente nivel (dos estrellas) la información además de ser pública se encuentra estructurada; lo que quiere decir que se encuentra en tablas o bases de datos que permiten descargar y manipular los datos a conveniencia, siempre que se tenga el programa adecuado. Es aquí donde radica la diferencia para subir a tres estrellas, debido a que, en este nivel, los datos, además de ser públicos y estar estructurados, se encuentran separados por comas. Esto significa que se pueden abrir prácticamente con cualquier programa que procese datos sin importar el propietario del software. Cuando se habla de datos con cuatro estrellas, los datos ya no se encuentran atados a ningún documento o programa específico. Esto significa que cada dato tiene un origen en línea para que el usuario pueda conocer y acceder a su punto de origen. Y por último (cinco estrellas), los datos no sólo tienen un origen en la web, también se pueden interrelacionar. Es decir, que se puede comparar y contextualizar información con otras bases de datos relacionadas (Berners-Lee, 2012).

En lo que se refiere al marco legal, Guatemala cuenta con la Ley de Acceso a la Información Pública (Decreto 57-2008), que fue sancionada en el año 2008 y regula dicha materia. De igual forma, define que la entrega de solicitudes debe hacerse a través de las unidades de acceso a la información de cada organismo del Estado de forma física (papel), verbal o electrónica. Sin embargo, esta ley no garantiza a los usuarios, acceso a datos abiertos legislativos de acuerdo con los lineamientos considerados por la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP en sus siglas en inglés).

# Demanda de Datos

Con el objetivo de conocer mejor el ecosistema de datos del Organismo Legislativo guatemalteco, fue necesario analizar y evaluar los indicadores de demanda de datos de los últimos tres años (2014, 2015, 2016). Dichos indicadores, son los que se mencionaron anteriormente, derivados de las bases de datos de solicitudes de acceso a la información recibidas por la Unidad de Acceso a la Información Pública, recopiladas por la PDH. Se eligieron los últimos tres años debido a lo poco variable que habían sido las solicitudes de acceso a la información pública hasta el 2015, cuando se incrementó la fiscalización ciudadana a partir de los hechos de corrupción expuestos por CICIG[[5]](#footnote-5) en Guatemala.

### Tabla 2. Tiempo de respuesta de solicitudes por años (%)

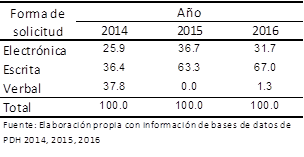


En la Tabla 2 se observa un cruce de variables que muestra el porcentaje de solicitudes que fueron atendidas por año. Los porcentajes se encuentran desglosados por el tiempo que tomó la Unidad de Acceso a la Información Pública en dar respuesta a dichas solicitudes. Es importante mencionar que la Ley de Acceso a la Información Pública establece una ventana de tiempo de 10 días para resolver la solicitud. De igual forma, la Unidad de Acceso a la Información Pública puede pedir una extensión dependiendo de la cantidad de información solicitada. Esto evidencia un funcionamiento que parece eficiente. Incluso en el año que fueron menos eficientes, el 69.3% (2015) de las solicitudes fueron resueltas en el tiempo estipulado por la ley.

Es oportuno mencionar que el hecho que las solicitudes se consideren como ‘atendidas’ significa que la información fue entregada. Sin embargo, no es posible conocer si lo entregado por parte de la Unidad de Acceso a la Información Pública fue información útil para los solicitantes. Tampoco es posible saber en qué formato fue entregada la información.

Respecto al formato en que se entrega la información, en la entrevista realizada al Director Legislativo del Congreso de la República[[6]](#footnote-6), se mencionó que muchas veces las solicitudes de información piden material impreso que puede ser voluminoso y difícil de localizar. Esto expone dos situaciones particulares de la dinámica de acceso a la información en el Organismo Legislativo. Primero, que los solicitantes de información pública aún requieren documentos certificados y de forma impresa. Y segundo, que corresponde a la sección de oferta de datos que se encuentra más adelante en este informe, que la información dentro del Congreso de la República se encuentra dispersa y en formato difícil de distribuir.

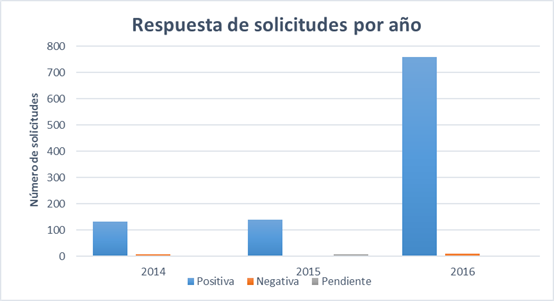
### Tabla 3. Forma de solicitud por año (%).



La Tabla 3 ayuda a visualizar de mejor manera la forma en que las solicitudes fueron recibidas por la Unidad de Acceso a la Información Pública. En 2016 cerca del 70% de las solicitudes fueron recibidas por escrito, esto refuerza la percepción que los procesos de solicitud más utilizados siguen siendo los físicos. Por ende, los solicitantes no solo requieren la información en físico, también utilizan medios escritos para solicitarla. Es posible inferir que los procesos de acceso a la información siguen sin estar actualizados. De igual forma esto evidencia que la cultura de solicitud de información se sigue rigiendo por la evidencia en papel, con sellos y firmas que respalden la información obtenida.

Para continuar con el análisis de la información que se demanda del Congreso de la República, es necesario abordar el contenido de las solicitudes que se realizan. Pero antes se aborda el tipo de respuesta que los solicitantes recibieron en los últimos tres años al presentar sus solicitudes.

## Gráfica 2. Respuesta de solicitudes por año.



Fuente: Elaboración propia con base en las bases de datos de PDH 2014, 2015, 2016.

En la Gráfica 2, los datos muestran que se logra atender diferentes tipos de solicitudes de forma exitosa en su gran mayoría. Los casos en que la respuesta a la solicitud ha sido negativa o están pendientes de respuesta, son muy pocos, sobre todo cuando se comparan con las solicitudes positivas. Las categorías ‘positiva’, ‘negativa’ y ‘pendiente’ fueron tomadas de las bases de datos de la PDH, en la cual aparecían como posibles respuestas a la variable ‘Tipo de Respuesta a la solicitud’.

Otro dato evidente en la Gráfica 2, es que las solicitudes de acceso a la información pública recibidas durante el año 2016 incrementaron considerablemente. En comparación con los años anteriores es evidente que el número de solicitudes atendidas incrementó hasta cinco veces. En la entrevista hecha a la ex directora de la Unidad de Acceso a la Información Pública durante el periodo de tiempo en el que se dio el incremento de atención, comentó lo siguiente:

*“Pasamos de un 36% en 2015 de solicitudes atendidas a un 98.4% en Julio de 2016. Esto fue gracias al apoyo de la Junta Directiva liderada por Mario Taracena, se impulsó la política de puertas abiertas y de transparencia” (Paz, K. Comunicación personal, 25 de abril 2017).*

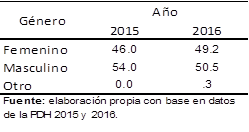
Karina Paz, quien ocupa en la actualidad un escaño en el Organismo Legislativo como diputada, fue la directora de la Unidad de Acceso a la Información Pública del Organismo Legislativo durante el año 2016. Esto coincide, como lo expone arriba, con la presidencia de Mario Taracena, quien revolucionó el acceso a la información cuando liberó por primera vez la nómina de trabajadores del Congreso de la República. Es relevante evidenciar que el comentario de la diputada parece hacer referencia al incremento de la capacidad de atención a solicitudes de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Porque si se comparan los porcentajes citados por ella contra la información registrada por PDH como solicitudes atendidas, existe un desfase de información. Esto se podría interpretar como un esfuerzo por demostrar mejorías por parte de la diputada durante su gestión, sin reparar en la exposición de datos que no pueden ser respaldados por las bases de datos de PDH.

Es relevante también mencionar que el año 2016 fue el año en el que el despertar ciudadano[[7]](#footnote-7) empezó a tener mayores efectos en los procesos de fiscalización desde la ciudadanía. Este contexto junto con las medidas impulsadas desde el Congreso de la República en 2016 podrían ser los detonantes de ese crecimiento exponencial de solicitudes de acceso a la información.

Hasta ahora hemos expuesto los indicadores de la demanda de datos hacia el Congreso de la República, sin embargo, es importante reflexionar acerca de los individuos que emiten estas solicitudes al Congreso de la República. En este sentido, es relevante mencionar que las bases de datos obtenidas por la PDH solo contienen la variable etiquetada como ‘Sexo-Solicitante’ a partir del año 2015. Por lo que hacer un análisis de los tres años de muestra desagregando las solicitudes por género, no fue posible. Sin embargo, es importante resaltar que, a pesar de estar etiquetada como sexo del solicitante, realmente hace referencia al género del solicitante. A continuación, se presentan en una tabla los porcentajes que muestran la distribución del género con el que se identifican los que solicitaron la información pública.

### 

### Tabla 4. Género de la persona que hizo la solicitud por año (%)



Reflexionando con base en las variables que recogen datos de los solicitantes. Es importante resaltar que existen condiciones y características de los solicitantes, relevantes en el proceso de acceso a la información pública, que no se toman en cuenta. Esta limitación de las bases de datos impide identificar si las personas que emitieron solicitudes forman parte de grupos en condiciones de vulnerabilidad de la sociedad civil, más allá del género.

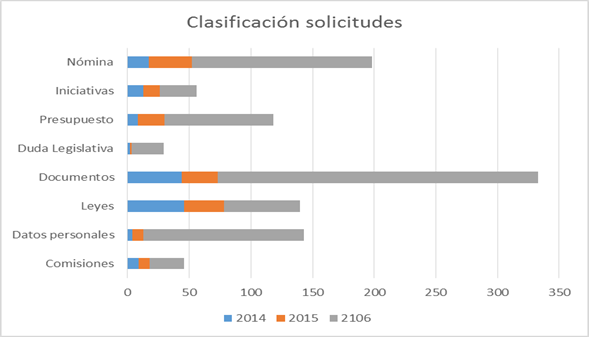
Los mecanismos de registro de solicitudes deberían ser pensados de forma incluyente, porque, en definitiva, los mecanismos y procedimientos actuales no se adecuan a las necesidades de estos grupos en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, si la información se entrega en formato PDF a una persona con discapacidad visual, realmente no se está entregando información alguna, ya que los programas de software que procesan información virtual y la convierten en audio, solo leen este tipo de documento como “imagen”. Por lo mismo, la liberación de datos abiertos en formatos como mínimo, Excel y Word, permitirán el procesamiento de esta información. Así como es importante poder conocer qué tipo de información se solicitó, debería de ser igual de relevante quién solicitó la información y cuáles son sus necesidades para poder atenderle de mejor manera.

*“Sí, les sirve muchísimo la información del Congreso… se les complica muchísimo buscar cosas en la plataforma del Congreso. Además, cuando llegan al Congreso, se pueden tardar muchísimo. Depende de quién atienda, es cómo o cuánto se tardan.” (Rivas, M. Comunicación personal, 2 de agosto 2017).*

La representante de la organización Convergencia Cívico Política de Mujeres, que apoya la participación política de mujeres, expone en la cita de arriba que la información es demandada, sin embargo, es difícil tener acceso a ella. Además, reconoce que acercarse al Congreso de la República no es sinónimo de garantizar acceso y facilitar información pública. Esta problemática de acceso para las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad se continúa abordando en la sección de la oferta de datos de este documento.

Por lo tanto, siguiendo con la lógica de conocer más de acerca de la demanda de información, la pregunta obligatoria es ¿qué tipo de información solicitaron las personas que aparecen en los registros de estas bases de datos? Para responder esta pregunta, se realizó un análisis de contenido de las tres bases de datos (2014, 2015, 2016) facilitadas por la PDH, con el objetivo de clasificar la información y facilitar el análisis de la misma.

## Gráfica 3. Clasificación de solicitudes de acceso a la información, años 2014, 2015, 2016.



Fuente: Elaboración propia con base en las bases de datos de PDH 2014, 2015, 2016.

Al clasificar las solicitudes por categorías, la temática recurrente es la fiscalización en cuanto a la ejecución de fondos. De igual forma, se refuerza lo visto anteriormente al observar la categoría de ‘Documentos’ que hace referencia a solicitudes de documentos certificados como cartas, listados de asistencia, actas, expedientes de procesos legislativos, minutas de sesiones, etc. De esta forma, el dato muestra que las personas o entidades que solicitan información al Congreso de la República, necesitan un respaldo físico que dé cierta credibilidad a la información solicitada.

Como se observa en la Gráfica 3, las categorías de las cuales se reciben más solicitudes de acceso a la información son: ‘Documentos’, ‘Nómina’, ‘Datos Personales’ y ‘Leyes’. Si se evalúa el contenido de estas categorías podríamos decir que las tres primeras corresponden a una lógica de fiscalización; a excepción de la cuarta más demandada ‘Leyes’, que hace referencia también a Acuerdos y Decretos.

Lo anterior se traduce en que la sociedad civil focaliza esfuerzos en fiscalizar las actividades administrativas dentro del Congreso de la República. Esto propicia una dinámica en la que tiene mayor relevancia la fiscalización del dinero y no la fiscalización de otras funciones que tiene el Congreso de la República, como el trabajo de legislación o la labor de comisiones.

Belbis (2015) reconoce que la gran mayoría de Parlamentos en América Latina tienen usualmente dos tipos de actividades principales y que a partir de éstas se genera información pública. Una es la actividad administrativa, que hace referencia a ejecución de presupuesto, organización y documentos no legislativos. Por otro lado, se encuentra la actividad legislativa del Parlamento, que hace referencia al trabajo de los diputados, a través de los proyectos de ley impulsados y discutidos, el trabajo en las comisiones y los procesos en los que se encuentra la información legislativa antes de ser oficial.

Otro dato que se expone al analizar las bases de datos de solicitudes de acceso a la información pública, es el lugar que ocupan los productos legislativos. Las categorías de ‘Leyes’ e ‘Iniciativas’ no se encuentran entre las principales tres categorías que demanda la población. Esta evidencia podría ser explicada con el argumento que existe un menor interés por parte de los usuarios por conocer los documentos en materia legislativa. Esta falta de interés puede estar condicionada por el lenguaje en que éstos se encuentran o el formato poco amigable (PDF o físico) en que se entregan. Incluso, se podría explicar con el hecho que, en el proceso legislativo, la ciudadanía tiene poca o nula incidencia. El formato en el que se reciben los documentos hace lento el proceso de labor investigativa, y cuando se trata de un organismo del Estado que se rige muchas veces por la coyuntura política, la investigación necesita celeridad para poder tener el impacto deseado.

Por tanto, la sociedad civil deberá empezar a solicitar datos correspondientes a los diferentes procesos legislativos si quiere tener mayor incidencia dentro del Congreso de la República. De esta forma, podrán justificarse acciones que liberen este tipo de información; esto podría provocar un ambiente propicio para implementar herramientas de participación ciudadana.

Continuando con aspectos referentes a la demanda de datos, se debe abordar el uso o utilidad que tiene la información que la sociedad civil demanda del Congreso de la República. La Gráfica 4 nos ofrece los resultados de la pregunta ¿Qué uso le da a los datos? Distribuyendo las respuestas en porcentajes.

## Gráfica 4. ¿Qué uso les da a los datos?

Fuente: elaborado por la plataforma SurveyMonkey.net con información de la encuesta elaborada para este estudio.

Es evidente que el uso de los datos solicitados, según los resultados de la encuesta, al Organismo Legislativo tienen una lógica de monitoreo de las actividades que se realizan en el interior del Congreso de la República. El uso para fines informativos (60%) evidencia que existe un interés elevado por parte de los usuarios de la página web por estar informados de lo que sucede dentro del hemiciclo. De igual forma, que el segundo ítem con mayor porcentaje (53%) sea el de investigación académica, evidencia que el espacio para debate y participación académica tiene oportunidad para crecer y ser explotado. La auditoría social (35%) ocupa el tercer puesto en la distribución de porcentajes, pero aparece como una constante a lo largo de los resultados de este diagnóstico.

Hasta ahora hemos analizado la demanda de datos desde la información dura disponible. En los anexos de este documento se encuentran tablas con información por año, y de forma más desagregada correspondiente siempre a las bases de datos de solicitudes. A continuación, se desarrolla un espacio para compartir la percepción de la demanda de datos desde los actores claves y hacer una reflexión de la misma.

# Percepción de la demanda de datos

En esta sección se exponen las diferentes percepciones que los actores claves entrevistados decidieron compartir en el proceso de entrevistas. Dentro de los actores que fueron entrevistados para conocer su precepción se encuentran los siguientes:

* Expresidente del Congreso de la República, diputado Mario Taracena.
* Tercer Secretario de Junta Directiva 2017, diputado José Valladares.
* Diputada con experiencia en acceso a la información pública, Karina Paz.
* Director Legislativo del Congreso de la República, José López.
* Director Ejecutivo de Congreso Transparente (OSC), Ángel Ramírez.
* Punto de contacto para OGP, Zaira Mejía.
* Investigadora Universidad Rafael Landívar, Astrid Perdomo.
* Director Revista Nómada, Martín Rodríguez.
* Directora de proyectos Acción Ciudadana (OSC), Gabriela Ayerdi
* Cooperación NDI, Justo Pérez y Julio Donis.
* Cooperación IRI, Diego Palma.
* Director Movimiento Cívico Nacional, Diego Marroquín.

Al realizar el análisis de las entrevistas realizadas se encontraron temas recurrentes, como lo son: participación ciudadana, fiscalización, transparencia, finalidad y uso de la información. A continuación, se expondrán algunos comentarios hechos por los actores entrevistados que demuestran su percepción de la demanda de datos y los mecanismos que se utilizan actualmente para acceder a la información en el Organismo Legislativo.

*“Mejorar y modernizar los sistemas internos del Organismo Legislativo para poder contar con una información más precisa en una menor cantidad de tiempo”. (Paz, K. Comunicación personal, 25 de abril 2017).*

*“Hay que aumentar el nivel de consulta ciudadana. Es importante también que el Congreso saque información de forma más digerible.” (Valladares, J. Comunicación personal, 24 de abril 2017)*

Estas citas de Congresistas demuestran que la percepción de la dinámica de acceso a información pública en el Congreso de la República y los mecanismos que se utilizan parecen encontrarse obsoletos y poco eficientes. Es evidente que para que la información llegue de mejor forma a los usuarios, se deben modernizar los procesos de solicitud de información pública. Referente a esto, la página web del Congreso de la República es mencionada por la diputada Karina Paz como una herramienta clave en el acceso a la información pública y reconoce que hasta ahora no ha logrado acercar a la ciudadanía a la información.

Desde el interior del Congreso de la República, los diputados entrevistados reconocen que el Organismo Legislativo es la institución más fiscalizada del Estado. Así mismo, consideran que esto es reflejo de la desconfianza que existe desde la ciudadanía hacia la labor que hacen los representantes de la población en el Congreso de la República. Esto muestra lo consciente que están los diputados de la percepción de la ciudadanía hacia ellos. Otro aspecto relacionado es la percepción de los datos como una herramienta de acusación y exposición, cuando sugieren que, si bien la sociedad civil debe jugar el rol de evaluar y vigilar, esto no implica que se use la información únicamente para hacer críticas destructivas, desacreditar y atacar. Consideran que con un mejor acceso a la información pública y con mejor información pública entregada se puede tener mayor participación ciudadana en los procesos internos del Organismo Legislativo. Esto se evidencia en las citas abajo expuestas.

*“Un Congreso muy desgastado, muy poca credibilidad con el país. Cero empatía con lo que el país le está pidiendo, el país cayéndose a pedazos y el Congreso hablando de la Ley del chicle. Un Congreso completamente alejado de la ciudadanía.” (Taracena, M. Comunicación personal, 20 de abril 2017).*

*“Por la coyuntura nacional ha sido mal utilizada la información pública. Se ha utilizado para criticar a los diputados, pero nos miden solo por iniciativas presentadas. Creo que hay otros criterios más importantes, como: asistencia, comisiones y trabajo dentro las comisiones” (Valladares, J. Comunicación personal, 24 de abril 2017).*

Un comentario que surgió de la entrevista con una investigadora de la Dirección de Incidencia Pública de la Universidad Rafael Landívar es que le parece relevante el hecho que la sociedad civil con un mejor acceso a la información pública puede tomar una postura preventiva y proactiva y colaborar con procesos que le pueden beneficiar a cierto sector y prevenir acciones que le puedan perjudicar. Esto contrastaría con la actitud actual que parece ser de reacción, tratando de cambiar o corregir acciones que muchas ocasiones ya fueron ejecutadas y que es más difícil de revertir.

*“Se tiene la percepción de que quien llega a vigilar quiere encontrar algo malo, y no quiere generar aportes. Pero realmente debería de existir una postura de crítica constructiva de parte de las organizaciones de sociedad civil” (Perdomo, A. Comunicación personal, 27 de abril 2017).*

Se perciben dos situaciones relevantes para la demanda de datos dentro de esta sección. Primera, que los mecanismos institucionalizados de solicitud de información pública necesitan modernizarse, tanto a nivel de infraestructura como de capacidades técnicas. Esto es necesario si se persigue que la ciudadanía demande información y sea participativa de los procesos del Organismo Legislativo. Y segunda, es que existe consciencia por parte de los congresistas entrevistados que el Congreso de la República se encuentra muy alejado de la ciudadanía y que su imagen se encuentra en mal estado.

# Oferta de Datos

Hasta ahora se ha abordado la demanda de datos por parte de sujetos activos, como reconoce la Ley de Acceso a la Información Pública guatemalteca, a todo aquel que ejerza su derecho de libre acceso a la información pública. Esta sección se centrará en la oferta de datos o sujetos obligados, como son reconocidos en términos legales, del Organismo Legislativo.

Como se mencionó con anterioridad, el Congreso de la República de Guatemala genera principalmente dos tipos de datos: los administrativos y los de índole legislativa. El principal punto de acceso para obtener esta información, es la Unidad de Acceso a la Información Pública. Sin embargo, existen algunos retos que se deben enfrentar para lograr un mejor funcionamiento de la misma. Primero, no se encuentran físicamente dentro del Organismo Legislativo sino en una oficina externa, lo que implica que el traslado de la información requiera de esfuerzos logísticos y de infraestructura que no facilitan el flujo de información desde las direcciones, donde se producen los datos, hasta la Unidad de Acceso a la Información Pública. Segundo, cada dirección maneja su base de datos de forma independiente, lo que dificulta el proceso de recolección de la información. Además, como tercer punto, al no ser una entidad que centralice la información, carece de capacidad para facilitar datos. Como consecuencia, es difícil para la Unidad de Acceso a la Información Pública tener conocimiento de todas las bases de datos disponibles que se manejan en el Congreso de la República.

La segunda herramienta de oferta de información por parte del Congreso de la República es su página web. Ésta también refleja lo disperso que se encuentran sus datos y el formato poco amigable en el que se encuentra la información. Cabe mencionar que los mecanismos de búsqueda no facilitan la interacción al usuario con la web. Esto es evidente cuando revisamos la Gráfica 5 con los resultados de la encuesta de percepción realizada a usuarios de la página web del Congreso de la República. Más del 75% de la muestra considera que no es fácil encontrar información en la página.

## Gráfica 5. En la página web del Congreso de la República, ¿Le parece que es fácil encontrar información?

Fuente: elaborado por la plataforma SurveyMonkey.net con información de la encuesta elaborada para este estudio.

Es oportuno mencionar, que mientras se redacta este diagnóstico, el Congreso de la República está próximo a lanzar oficialmente su nueva página web. Fue mencionado por algunos actores claves entrevistados (Paz, 2017), que la nueva página puede ser una herramienta de mucha utilidad. Este esfuerzo fue posible gracias a la ayuda de cooperación internacional del National Democratic Institute –NDI-, con el objetivo de colaborar con la implementación de herramientas tecnológicas que faciliten la transición a una apertura de datos legislativos.

Este tipo de herramientas pueden ser muy importantes en los procesos de implementación de políticas de datos abiertos. Sin embargo, el Congreso de la República necesita iniciar por procesos de estandarización de su información. Está claro que las capacidades y estructura tecnológica deben mejorarse, pero estas no pueden funcionar si no se nutren de información estandarizada que facilite su publicación y distribución.

Andrews (2015) indica que debido a la gran cantidad de información legislativa que se genera desde los parlamentos, es necesario primero estandarizar la información, es decir ordenar cada tipo de archivo (leyes, proyectos de ley, enmiendas, comisiones, etc.) que se genera y estructurarlo para facilitar la búsqueda de material específico. Esto requiere que toda la información que se produce en el Congreso de la República se encuentre centralizada y ordenada. Este es entonces, uno de los primeros retos a tomar en cuenta para lograr la implementación de una política de datos abiertos.

En la misma línea, en referencia a la estructura de los textos legislativos, Martinez et al. (2009) reconoce que la estructura del texto legislativo puede ayudar a la estandarización de la información. Esto debido a que usualmente los contenidos de un texto legislativo son jerárquicos, por ejemplo, cada ley cuenta con un título, capítulos, secciones, artículos y anexos. En el caso de Guatemala, los documentos legislativos no tienen la misma estructura porque depende si es una ley ordinaria o si forman parte de algún código (civil, de trabajo, mercantil, etc.). Sin embargo, el hecho de tener estructuras definidas puede aprovecharse para buscar puntos en común que faciliten filtros de búsqueda más acertados y comparar contenidos relacionados.

Además de las reflexiones técnicas, es relevante exponer que la oferta de datos del Congreso de la República es excluyente con varios sectores de la población guatemalteca. Para comenzar a enumerar algunas de las razones que sostienen esta premisa es necesario exponer algunos datos de la población a la que los diputados representan dentro del Congreso de la República.

#### Figura 2. Caracterización de las condiciones de vida en Guatemala.

Fuente: PNUD Guatemala con datos de la encuesta nacional de condiciones de vida –Encovi- 2014.

Estos datos ofrecen una breve caracterización de la población guatemalteca. Como es evidente, es una sociedad empobrecida, con bajos niveles de escolaridad y con una brecha urbano-rural que marca la diferencia en cuanto a la participación activa de los distintos procesos del Organismo Legislativo. En el área rural la mayoría de la población está más preocupada por sobrevivir a las condiciones de pobreza que por el acontecer político (que se concentra cotidianamente en el área metropolitana).

Contar con una población predominantemente joven ofrece esperanzas de cambio. Sin embargo, que menos de un cuarto de la población hayan cursado al menos diversificado para 2014, demuestra que existen vacíos de formación que contribuyen a incrementar la desigualdad.

Una de las desigualdades que se manifiestan de forma más evidente en la oferta de datos del Congreso de la República, es la del lenguaje. Por ejemplo, no se toma en cuenta que los grupos indígenas con mayor población hablan idiomas distintos al español. Por ende, no ofrecer la información en el idioma materno de al menos las comunidades indígenas más grandes, demuestra un alto grado de exclusión.

Retomando la pregunta central de esta sección, *¿Qué datos ofrece el Congreso de la República de Guatemala?*, se realizaron diversos acercamientos con personal administrativo del Congreso y se hizo una revisión de la página web de dicha institución. A través de esto se enumeran los siguientes hallazgos:

* La oficina de acceso a la información Pública es el principal punto de conocimiento de datos. Sin embargo, la dispersión de información a lo interno del Congreso de la República le dificulta funcionar como ente central del manejo de información.
* La página web activa del Congreso de la República ofrece acceso a información general de la institución, como el organigrama, integrantes de Junta Directiva y Comisiones. Ofrece el listado de diputados y su respectiva información de contacto. Sin embargo, a pesar de tener un link a su *Curriculum Vitae*, este no siempre funciona. Así también, se debería contar con las hojas de vida de los asesores en las comisiones de trabajo y bancadas legislativas, sin embargo, éstas no se encuentran de primera mano.
* La página web no muestra de manera inmediata los archivos de las sesiones del Pleno para poder tener acceso a conocer las votaciones de los diputados.
* En materia de documentos, la página web ofrece acceso a los siguientes documentos en formato PDF: Actas, Iniciativas de Ley, Decretos, Puntos resolutivos, Acuerdos y Orden del día.

Además de conocer qué datos ofrece el Congreso de la República, también es necesario preguntarse en qué formato se encuentran los datos entregados cuando se han realizado solicitudes según los usuarios que respondieron a la encuesta en línea. La Gráfica 6 muestra la distribución por porcentajes según el tipo de archivo en el que fue entregada la información.

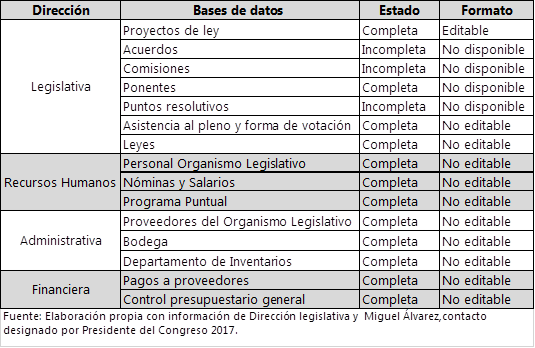
## Gráfica 6. Formato en el que ha obtenido información del Congreso de la República.

Fuente: elaborado por la plataforma SurveyMonkey.net con información de la encuesta elaborada para este estudio  
  
Es evidente que la información entregada a los usuarios se mantiene en un formato que no facilita su uso o redistribución. Cerca del 40% de los archivos entregados a los usuarios que respondieron la encuesta en línea fueron entregados en formato PDF o de imagen. Al retomar la escala de calidad de la información elaborada por Berners-Lee (Gráfica 1), expuesta en la primera fase del análisis de resultados, podemos identificar otra de las falencias de los procesos de entrega de información por parte del Organismo Legislativo.

En este sentido, las carencias y deficiencias en los procesos y mecanismos de acceso a la información pública hasta ahora enumeradas plantean los retos inmediatos que supone la apertura de datos en el Congreso de la República. Hasta ahora se ha evidenciado gracias a la información recopilada, que la información solicitada al Congreso de la República tiene una predominante lógica de fiscalización de recursos. Además, se ha demostrado que algunos mecanismos de acceso y entrega de información pública parecen ser poco eficientes y excluyentes.

Continuando con la exposición de hallazgos relacionados a los datos que ofrece el Congreso de la República, en la siguiente tabla se enumeran cada una de las bases de datos de las que se tiene conocimiento a lo interno del Congreso de la República. Se incluye la dirección responsable de cada base de datos, así como su estado y formato.

### Tabla 5. Caracterización de bases de datos que maneja el Congreso de la República.



La Tabla 5 refleja la disponibilidad y el estado de la oferta de datos. Casi toda la información relacionada a lo administrativo se encuentra completa. En contraste, los datos relacionados con la labor legislativa de los diputados se encuentran incompletos. Esta situación de la oferta condiciona la demanda de datos que ayudaría a conocer mejor el trabajo de los diputados en materia legislativa, porque dificulta conocer la labor de las Comisiones y no permite analizar la tendencia de sus votaciones. El lograr tener acceso a la información mencionada anteriormente, facilitaría conocer los intereses y agendas políticas de los diputados. Con una mejor oferta de datos, la dinámica de fiscalización no se centraría exclusivamente en el gasto de los fondos del Congreso de la República, sino en el trabajo de los diputados y las Comisiones, por ejemplo.

En cuanto a las bases de datos que maneja el Congreso de la República, se pudo acceder a un listado que refleja la ubicación y el contenido de cada una de ellas, distribuidas en las diferentes direcciones del Congreso de la República. El acceso a esta lista fue facilitado gracias a Miguel Álvarez, contacto interno hecho a través de la mesa de ACAG, que fue comisionado por el presidente del Congreso de la República para dar seguimiento a los compromisos del Primer Plan de Acción. A continuación, se enumeran las bases de datos distribuidas por su respectiva dirección:

DIRECCIÓN LEGISLATIVA

1. Existe una base de datos en formato de Access que maneja el Director Legislativo del Congreso de la República. En esta base de datos se encuentran tablas que contienen información de: acuerdos, comisiones, iniciativas, ponentes y puntos resolutivos. Esta base de datos se encuentra desactualizada. Únicamente la base de las iniciativas de ley se encuentra actualizada hasta finales de febrero 2017.
2. Base de datos de Proyectos de Ley - también conocidos como Iniciativas de ley - (asignación de número de registro, ponentes con firma legible, fecha que conoció el Pleno, Comisión a que fue trasladado el proyecto de ley, estado actualizado del proyecto -por ejemplo, si tiene o no dictamen, en qué sentido fue emitido, etcétera).
3. Base de datos de asistencia al pleno y forma de votación para cada asunto sometido a votación. (Esta información se carga directamente al sitio web.)
4. Base de datos de leyes, (esta base de datos se encuentra en la unidad de información legislativa y contiene un resumen de cada norma publicada, así como su fecha de emisión, fecha de publicación, tomo y diario en la que fue publicada en el Diario de Centroamérica) en esta unidad se carga directamente la información al sitio web del Organismo Legislativo en lo que respecta a la información de proyectos o iniciativas de ley, dictámenes y publicaciones.

DIERECCIÓN DE RECURSOS HUMANOS

1. Base de datos del personal del Organismo Legislativo.
2. Base de datos de nóminas y salarios
3. Base de datos del programa puntual (indica la marcación, licencias y sanciones del personal del Organismo Legislativo)

DIRECCIÓN ADMINISTRATIVA

1. Base de datos de proveedores del Organismo Legislativo (contratos de arrendamiento, compras y adquisiciones)
2. Base de datos de bodega (inventario y solicitudes de ingresos y egresos de producto)
3. Base de datos del departamento de inventarios (bienes muebles e inmuebles del Organismo Legislativo)

DIRECCIÓN FINANCIERA

1. Base de datos de pagos a proveedores y control presupuestario en general.

Este listado de bases de datos que maneja el Organismo Legislativo refleja la dispersión que tienen los datos que se producen, debido a que las bases de datos no están vinculadas con la Unidad de Acceso a la Información Pública, ni siquiera con la Dirección de Informática y Tecnología. Por consecuencia, la información que se encuentra disponible desde el Congreso de la República, en términos de mecanismos de acceso, dispersión y formatos, parecen no ser los ideales para la implementación de una política de datos abiertos (ver Gráfica 1). A continuación, se muestra la percepción de los actores relevantes entrevistados respecto a la oferta de datos del Organismo Legislativo.

# Percepción de la oferta de datos

De acuerdo con lo recopilado de las entrevistas, los actores claves de sociedad civil, sector de cooperación internacional e incluso funcionarios del Congreso de la República; consideran que existe mucha opacidad en cuanto a la actividad política y legislativa del Organismo Legislativo. Esto en referencia al poco acceso que se tiene a información de la labor legislativa de los diputados. Como evidencia la cita de Valladares (2017), la sociedad civil debería incorporarse a esta actividad política y legislativa para generar confianza.

*“Que las organizaciones sociales puedan incorporarse al quehacer de las comisiones sería excelente, porque ahí es donde sucede el 80% de la labor legislativa.” (Valladares, J. Comunicación personal, 24 de abril 2017).*

Así mismo existe la percepción entre actores de sociedad civil organizada y academia, que el funcionario público que trabaja en el Congreso de la República se encuentra constantemente bajo escrutinio público y acusado por la sociedad civil. Esto como consecuencia de la opacidad y la cultura de fiscalización y vigilancia que se menciona en la sección anterior. A esto, hay que sumarle que este escrutinio hasta ahora no ha logrado ser proactivo sino simplemente acusador.

En cuanto a las capacidades instaladas dentro del Congreso de la República para generar y distribuir información accesible, existe una fuerte opinión desde la academia, sociedad civil e incluso desde el interior del Congreso de la República, que el Organismo Legislativo no cuenta con la capacidad técnica, tecnológica ni estructural para poder hacer sostenible una política de datos abiertos. Como ya se expuso en la sección de percepción de demanda con la cita de Karina Paz (2017), el siguiente comentario también evidencia ese vacío técnico e institucional con el que se enfrenta el Congreso de la República.

*“Existe un limbo en la selección de directores, subdirectores y coordinadores de las diferentes unidades del Congreso de la República. Quienes deberían ser los funcionarios de carrera que pudieran implementar los cambios necesarios en temas de apertura dentro del Congreso” (Ramírez, A. Comunicación personal, 24 de abril 2017).*

Tomando en consideración los hallazgos expuestos hasta ahora. Es necesario contrastar la situación actual de la demanda y oferta de datos del Organismo Legislativo con los tres momentos de datos abiertos: preparación, implementación y aplicación (Davies, 2013). Este es un estudio correspondiente a la etapa de la implementación, debido a que se han abordado los insumos disponibles para evaluar y determinar los pasos a seguir en la implementación de una política de datos abiertos. Sin embargo, existen condiciones estructurales y capacidades institucionales que deben ser trabajadas para lograr cumplir con el objetivo de apertura de datos legislativos en Guatemala. En referencia a esto, es pertinente cerrar esta sección de percepción de la oferta de datos del Organismo Legislativo con la siguiente cita:

*“Hoy en el Siglo XXI ya no se puede hacer política sin compartir información”. (Pérez, J. Comunicación personal, 3 de mayo 2017).*

Reflexionando sobre esta última frase y tomando en cuenta las condiciones estructurales que se deben trabajar. Es relevante recordar que la información se comparte por determinados canales, y éstos muchas veces pueden ser excluyentes. Como parte complementaria de los actores con influencia moderada, se entrevistó de forma grupal a tres representantes de grupos en condiciones de vulnerabilidad, para enriquecer la perspectiva de la oferta y considerar los retos más amplios que enfrenta una política de datos abiertos.

Como se expuso brevemente en la sección de demanda de datos, los mecanismos de acceso a la información no toman en cuenta a personas con discapacidades sensoriales o de ningún tipo. Como comenta el representante del Benemérito Comité Pro-Ciegos y Sordos de Guatemala, una organización sin fines de lucro que contribuye con integrar socialmente a personas con problemas visuales y auditivos:

*“La información disponible para discapacitados es básicamente inexistente. Por ejemplo, el formato PDF no puede ser leído por los programas que transforman el texto en audio…” (Escobar, G. comunicación personal, 2 agosto 2017).*

*“Para ilustrar el nivel de exclusión, ni siquiera hay silla de ruedas para ingresar al Congreso… el tablero electrónico que fuera inclusivo, con audio. Hay que acercar a los dignatarios a las necesidades de la población independientemente de su condición. Es necesario crear una campaña sobre los DDHH, pero con la característica de la discapacidad.” (Escobar, G. comunicación personal, 2 agosto 2017).*

No es necesario un análisis profundo de las dos citas recién expuestas, estas transmiten de forma contundente y clara respecto a los vacíos existentes en cuanto al acceso a la información pública. Vacíos que constantemente se ignoran porque no se toman en consideración otras realidades y necesidades.

Para concluir, las siguientes citas exponen situaciones de exclusión que aparecen como complejas debido a la poca inclusión que se tiene desde las cuestiones estructurales e institucionales. La primera cita fue extraída de las respuestas de la representante del grupo de mujeres Convergencia Cívico Política de Mujeres. Esta evidencia la barrera del lenguaje y la dicotomía urbano-rural que en Guatemala sigue siendo una brecha importante. La segunda fue compartida por el representante del Benemérito Comité Pro-Ciegos y Sordos de Guatemala como su reflexión final en la entrevista grupal.

*“Hay mucha información en las páginas del Congreso, no toda la que necesitamos y queremos, pero hay bastante. Igual en los Ministerios. Pero, si yo vivo en un área rural, y ni sé español, no entenderé nada. No se reconoce la multiculturalidad.” (Rivas, M. comunicación personal, 2 de agosto 2017).*

*“Si la idea es acercar a la información, el Congreso tendría que tener 2 inquietudes o mecanismos fuertes: 1) difundir la información que han legislado durante el mes de enero (radio, tv, escrito) a nivel nacional aún no tenemos ese acceso. 2) Sinergia entre los tres poderes del Estado. Por ejemplo, si una persona con discapacidad auditiva pone una denuncia, normalmente no hay un intérprete, no existe una ley unificada de lengua de señas, es diferente el lenguaje según la región.” (Escobar, G. Comunicación personal, 2 agosto 2017).*

La última cita expone los fallos sistemáticos que se traducen en una latente exclusión de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. En un sistema que excluye a los que más lo necesitan, es un reto necesario pensar en políticas públicas que se basen en la inclusión. Con esto dicho, es probable que una política legislativa de datos abiertos no tenga un impacto inmediato en las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad, pero si se plantea de manera integral, podría ser el inicio de más políticas públicas diseñadas de forma incluyente.

# Conclusiones

Los mecanismos internos de manejo y flujo de información en el Congreso de la República de Guatemala evidencian poca efectividad en cuanto a la disponibilidad de la información ofrecida. La dispersión de los datos hace difícil la labor de la Unidad de Acceso a la Información Pública. Así mismo, esta información parece no estar disponible[[8]](#footnote-8) en formatos editables y fáciles de compartir. Por lo tanto, podemos concluir que existe la necesidad de publicar datos en formatos abiertos y editables para que el Congreso de la República pueda aumentar sus índices de transparencia y participación ciudadana, así como para mejorar en la calidad del proceso legislativo.

La Unidad de Acceso a la Información Pública del Congreso de la República no tiene acceso a la totalidad de la información producida por las diferentes direcciones y unidades del Congreso de la República. Como evidencia este diagnóstico, existe mucha información dentro del Congreso de la República que se encuentra dispersa y en formato no editable. Como consecuencia, es necesario generar una estrategia de fortalecimiento institucional que permita el ordenamiento y administración de la información pública. Para lograr este fortalecimiento, se debe desarrollar una intervención escalonada que permita generar los espacios necesarios para la apertura de datos. Desarrollando protocolos/manuales que favorezcan la sostenibilidad en la apertura de datos. Acompañado del diseño y ejecución de una estrategia de capacitación a los funcionarios y empleados del Congreso en temas de apertura de datos y acceso a la información en parlamentos abiertos.

Además de los retos que presenta el Congreso de la República por sus dinámicas de poder internas, existe una carencia de recursos técnicos y tecnológicos que faciliten el acceso a la información y la publicidad de los datos en formatos abiertos; por ejemplo, cerca del 40%[[9]](#footnote-9) de la información que reciben los usuarios de la página web se encuentra en formato PDF, el cual está evaluado como el más bajo nivel de calidad de datos (ver Gráfica 1). Para poder pensar en la implementación de una política de datos abiertos, primero se debe tener una oferta de datos estandarizados y libres que permitan dar paso a procesos de implementación de política pública. En una segunda instancia, el proceso de estandarización debe llevarse a cabo como primer paso en la estrategia para lograr una mejor apertura y lograr en el mediano plazo procesos de auditoría social a los procesos legislativos con mayor rigurosidad y claridad de la información que se produce en el Congreso de la República.

Con base en las entrevistas realizadas, la percepción de los funcionarios del Organismo Legislativo parece ser de desconfianza respecto a la información que podría ser liberada. Esta actitud se puede entender desde la constante exposición mediática del Congreso de la República como una institución corrupta y con opacidad en algunas de sus acciones políticas. Por ende, los funcionarios se rehúsan a compartir información y desconfían del uso que se le puede dar a los datos, en lugar de percibir esta apertura de datos como una herramienta para sus labores legislativas. Como reto, el Congreso de la República debe implementar procesos de formación y capacitación que sensibilicen a los enlaces y encargados del tema de transparencia, participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información pública y datos abiertos.

La debilidad institucional en materia de transparencia e intermediación política del Congreso de la República es un elemento importante a mejorar. Es necesario reconocer que la dinámica y naturaleza política del Organismo Legislativo ha dado como resultado un Congreso minado y cooptado por diversos intereses partidarios y poco transparentes. A pesar de que existe acompañamiento y consejería técnica a través de diversas organizaciones de sociedad civil y cooperación internacional, el Congreso de la República parece no tener suficientes mecanismos que fortalezcan e incorporen procesos de participación ciudadana y transparencia. Estos mecanismos podrían a su vez facilitar la canalización de demandas para la fiscalización, representación y procesos legislativos que son de interés público. Estos mecanismos deben ser institucionalizados y deben estar vinculados de manera transversal en procesos de transparencia, rendición de cuentas, datos abiertos y participación ciudadana.

Los mecanismos de acceso a la información pública no están diseñados de forma incluyente y no toman en consideración las necesidades específicas de las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. De esta forma estos grupos se encuentran excluidos tanto en cuestiones estructurales como en lineamientos institucionales. Las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad encuentran barreras para lograr acceso a la información y espacios de participación. Además, la información publicada no se comparte en formatos que les permitan conocerla y utilizarla. Se refuerzan así, barreras de comunicación y lenguaje que impiden la participación de estas personas.

# Recomendaciones

El Organismo Legislativo debe impulsar un proceso de reestructuración del flujo de datos e información que se producen en el Congreso de la República, que le permita a la Unidad de Acceso a la Información Pública, ser el ente rector de los datos producidos por el Congreso de la República. Esta restructuración debe estar acompañada de procesos de fortalecimiento a otras direcciones, departamentos y unidades clave que producen información de oficio, así como información legislativa, administrativa, técnica y de interés público, que es clave para el monitoreo y auditoría social de las actividades del Organismo Legislativo.

La accesibilidad de los datos e información pública debe estar estandarizada en el mediano plazo, por lo que identificamos que es necesario generar procesos de publicidad y uniformidad de los datos disponibles en Congreso de la República. Así mismo, se debe incorporar e implementar un protocolo o manual de procedimientos que permita al Congreso de la República generar información estandarizada y de manera progresiva, liberar y publicar información pública en datos abiertos. Esto se puede llevar a cabo implementando estrategias de largo plazo, buscando principalmente la sostenibilidad de una política de datos abiertos en el Organismo Legislativo.

El Congreso de la República debe incorporar elementos de formación y capacitación en materia de transparencia, rendición de cuentas, participación ciudadana y datos abiertos. Esto propiciaría fortalecimiento institucional y un cambio de actitud de los legisladores y funcionarios del Organismo Legislativo hacia la auditoría social y redición de cuentas que realizan las organizaciones de sociedad civil y usuario de datos abiertos. En el mediano plazo, estos procesos de formación y sensibilización pueden contribuir a la transformación hacia una cultura de transparencia y colaboración con la ciudadanía en temas de interés público, lo cual serviría como ventana de oportunidad para mejorar la relación del Congreso de la República con los guatemaltecos.

Se debe motivar a la inversión para el mejoramiento de la infraestructura tecnológica del Congreso de la República, esto optimizaría la interoperabilidad de datos, así como flujos, producción y publicidad de información en tiempo real. Además, podría contribuir a mejorar procesos legislativos, administrativos y de monitoreo de acciones que realizan los legisladores y funcionarios del Organismo Legislativo. Por consecuencia, podríamos tener la transformación de una cultura de barreras y opacidad en el acceso a la información, hacia una cultura de acceso a la información basada en los datos, evidencia y transparencia. Adicionalmente a largo plazo, esto puede contribuir al mejoramiento del marco legislativo, acciones de fiscalización y representación del Congreso de la República con la ciudadanía.

Para superar las barreras de participación ciudadana, rendición de cuentas, acceso a la información y datos abiertos, el Congreso de la República debe desarrollar una estrategia de apertura de datos que apueste por el fortalecimiento de capacidades e incorporación de estos elementos en el proceso legislativo. La recomendación principal para hacer frente a este desafío es la institucionalización de una mesa técnica en la cual participen mensualmente enlaces específicos de las direcciones del Congreso de la República y representantes de sociedad civil. De esta manera, hacer permanente un proceso de retroalimentación para asegurar la calidad de la apertura de datos, así como la continuidad. Esto, porque son clave para la recuperación de la intermediación política y representación de los legisladores frente a las demandas ciudadanas. Eso sí, tomando en cuenta que la tecnología y datos abiertos, son solo una herramienta que facilita la participación ciudadana y rendición de cuentas, y no sustituyen la naturaleza política del Congreso de la República.

De igual forma, para superar barreras más grandes de participación ciudadana, es de suma importancia que el Congreso de la República reconsidere las barreras que actualmente impone sobre las poblaciones en condiciones de vulnerabilidad que desean participar activamente en los procesos legislativos. Es necesario evaluar y diseñar estrategias de acceso a la información y de participación que sean incluyentes con las personas con discapacidad y que respondan a las necesidades específicas del resto de poblaciones en condiciones de vulnerabilidad. Por ejemplo, a través de utilizar procesos más incluyentes como la existencia de información en otros idiomas nacionales, ampliar las formas y métodos de difusión, así como los medios de acceso al Congreso de la República se podría lograr que estas poblaciones participen en propuestas legislativas.

Además, se motiva al Congreso de la República a explorar experiencias de otros países que han permitido el mejoramiento de la transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana a través de los datos abiertos y tecnología. Dichas experiencias han permitido cambios en los Parlamentos en otros países y como efecto ha mejorado significativamente el desempeño legislativo y la relación con la ciudadanía. Por ende, la sociedad civil puede ejercer un rol más autónomo y participativo apegado a las demandas reales de la ciudadanía, ya que es necesario contar con una sociedad civil más empoderada y menos dependiente de la cooperación internacional.

Finalmente, a través de este diagnóstico se planteó la necesidad de conocer la estructura y apertura de los datos del Congreso de la República hacia la ciudadanía. Sin embargo, no se pudo evidenciar si la información que esta institución entrega fue útil para el solicitante, porque no se cuenta con esa base de datos. Por tanto, aunado a lo ya mencionado que es la reestructuración en las dependencias del Congreso de la República para hacer más efectivo el flujo de información, también se debe generar una base de datos en donde se consulte al usuario la calidad de la información pública entregada, porque con esto se puede medir el impacto sobre la confianza que se le puede devolver al Organismo Legislativo, a través de su apertura a los datos.

# Referencias

* Andrews, P. (2013). Using parliamentary open data to improve participation. ACM, New York, USA. Pp 242-249.
* Baruch, Y. & Holton, C. (2008). Survey response rate levels and trends in organizational research. Human Relations, Sage Publications. Los Angeles. Vol. 61(8): 1139-1160.
* Belbis, J. (2015). Estudio de caso. Apertura legislativa en el Cono Sur. ¿Y los datos? Documento de trabajo. Open Data. Sin ed. 2015.
* Creswell, J. et al. (2003). ‘Advance Mixed Methods Research Designs’ in Handbook of Mixed Methods in Social & Behavioral Research. Sage Publications. Pp. 209-239.
* Davies, T. P. (2013). *Researching the emerging impacts of open data ODDC conceptual framework.*Obtained from www.opendataresearch.org: http://www.opendataresearch.org/sites/default/files/posts/Researching%20the%20emerging%20impacts%20of%20open%20data.pdf
* Martinez, M. et al (2009). Estructura, semántica, extracción de información y XML legislativo: Experiencias en la Universidad de Valladolid. Scire. 15(1). Pp 173-186.
* Nulty, D. (2008). The adequacy of response rates to online and paper surveys: what can be done?, Assesment and Evaluation in Higher Education. 33(3): 301-314.
* O’Reilly, T. (2011). Government as a Platform. Innovations: Technology, Governance, Globalization. 6(1): 13 – 40.
* Congreso de la República. (2016). Manual de Puestos. Consultado de la página web: http://www.Congreso.gob.gt/manager/images/DBD6F46E-F098-422D-264F-99B8B5D5EABC.pdf
* Ley de libre acceso a la información, Decreto 57-2008. Congreso de la República de Guatemala.
* Ley Orgánica del Organismo Legislativo
* Taracena, M. (20 de abril 2017). Entrevista hecha por E. Morataya (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Valladares, J. (24 de abril 2017). Entrevista hecha por E. Morataya (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Paz, K. (25 de abril 2017). Entrevista hecha por D. Maza (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Ramirez, A. (24 de abril 2017). Entrevista hecha por D. Maza (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* López, L. (2 de mayo 2017). Entrevista hecha por E. Morataya (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Perdomo, A. (27 de abril 2017). Entrevista hecha por E. Morataya (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Pérez, J. (3 de mayo 2017). Entrevista hecha por D. Maza (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, Sound Cloud.
* Ruiz, M. (2 de agosto 2017). Entrevista hecha por J. Herrera (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, ver anexo.
* Rivas, M. (2 de agosto 2017). Entrevista hecha por J. Herrera (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, ver anexo.
* Escobar, G. (2 de agosto 2017). Entrevista hecha por J. Herrera (audio digital). Diagnóstico de datos abiertos del Congreso de Guatemala, Red Ciudadana, ver anexo.

# Anexos

# Anexo 1: Carta a diputados.



# Anexo 2. Instrumentos (entrevista y encuesta en línea).

**Entrevista**

El Congreso de la República, el pasado mes de noviembre, firmó el acuerdo 33-2016 en el cual se hace oficial el compromiso por colaborar en la transparencia del Congreso a través de la implementación del Primer Plan de Acción de Parlamento Abierto. El objetivo es que contribuya con los compromisos sobre los temas de acceso a la información, rendición de cuentas y datos abiertos. El primer compromiso de este plan de acción es co-crear e implementar una política legislativa de datos abiertos, para esto es necesario un diagnóstico de la situación actual del Congreso de la República en materia de acceso a la información y datos abiertos. Por lo cual y debido a su perfil, estaría muy interesado en hacerle algunas preguntas relacionadas con el tema.

1. En general ¿Considera que es necesario desarrollar una mayor cultura de apertura y acceso a la información? ¿Por qué?
2. Desde su perspectiva ¿Cuál ha sido la dinámica del acceso a la información pública en el Organismo Legislativo?
3. ¿Puede usted comentar cómo ve el escenario político (situación actual) dentro del Congreso en estos momentos? ¿Por qué considera que se encuentra de esta forma?
4. Según su criterio ¿qué son los datos abiertos?
5. ¿Podría usted compartir su opinión acerca del uso de datos abiertos como una herramienta de transparencia en el interior del Congreso?
6. Desde su perspectiva como \_\_\_\_\_\_\_\_\_ ¿Cómo cree que le beneficia a usted (o su sector), la implementación de una política de datos abiertos en el Congreso?
7. ¿Cuáles cree que son los principales retos a enfrentar para el Congreso respecto a la implementación de una política de datos abiertos?... ¿Y para la sociedad civil?
8. ¿Qué esperaría de la implementación de una política de datos abiertos en el Congreso? ¿Cuál considera que sería el impacto?
9. ¿Considera posible que esta iniciativa de datos abiertos sea utilizada en el futuro por otros organismos del Estado? ¿Cuáles?
10. ¿Algún comentario final que desee compartir con nosotros?

**Encuesta Externa Datos Abiertos Congreso**

**Acceso al sitio web**

**1**. ¿Ha utilizado las páginas web anteriores del Congreso?

a. SI

b. NO (Pase a pregunta 6)

**2**. En las páginas web anteriores, ¿Le parece que era fácil encontrar información?

1. Muy fácil.
2. Fácil
3. No tan fácil.
4. Complicado.
5. Imposible.

**3**. Por favor indique los apartados que ha utilizado/visitado en las páginas web antiguas del Congreso.

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**4**. ¿Cuándo fue la última vez que utilizó alguno de los apartados que menciona?

a. En la última semana.

b. Hace quince días.

c. Hace un mes.

d. Hace seis meses.

e. No recuerdo.

**5**. ¿Han sido de utilidad los datos encontrados en páginas anteriores del Congreso?

a. SI

b. NO

**Acceso a la información pública y datos abiertos**

**6**. ¿Qué información generada por el Congreso le interesa o es útil para su trabajo?

1. Nóminas
2. Presupuesto
3. Leyes, Acuerdos (Junta Directiva y puntos resolutivos), Decretos.
4. Iniciativas
5. Trabajo de comisiones
6. Documentos de monitoreo (listados de asistencia, minutas, certificaciones, cartas, etc.)
7. Proceso legislativo (estado de iniciativas, vigencia, derogaciones, etc.)
8. Datos específicos
9. Otro. Especifique \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**7.** ¿Ha realizado alguna petición de acceso a la información pública en el Congreso de la República en los últimos 12 meses?

a. SI

b. NO (pasar a pregunta 9)

**8**. ¿Ha recibido respuesta de su petición de acceso a la información pública?

a. SI ¿En cuánto tiempo? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_ días

b. NO

c. Sigo esperando.

**9.** En materia de acceso a la información, ¿Ha escuchado, está familiarizado o conoce qué son los datos abiertos?

a. SI

b. NO

**10.** ¿Estaría interesado en participar en talleres y seminarios que le capaciten acerca de datos abiertos y acceso a la información?

a. SI

b. NO

**11.** Cuando obtuvo los datos que solicitó, ¿En qué formato le fue entregada la información?

a. .PDF

b. .DOCX

c. .XLSX

d. .CSV

e. Copias físicas o impresas.

f. Otro. Especifique \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

g. No he solicitado ningún dato.

**12**. ¿En qué formato le es más útil recibir la información que solicita?

\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**13.** ¿La información que le entregaron puede ser libremente editable, reutilizada y redistribuida por cualquier persona?

a. Sí

b. No

c. No aplica.

d. No sé.

**Usuarios de los datos**

**14.** ¿A qué rango de edad pertenece?

a. Menor de 18 años

b. 19 a 25 años

c. 26 a 35 años

d. 36 a 60 años.

e. Mayor de 60 años.

**15.** ¿Reside en el departamento de Guatemala?

a. SI

b. NO. ¿En qué departamento reside? \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**16**. ¿Qué uso le da a los datos?

a. Información

b. Investigación académica

c. Política fiscal

d. Análisis económico

e. Periodismo

f. Desarrollo de herramientas

g. Proyectos cívicos

h. Auditoría social

i. Negocios

j. Inteligencia de mercados

k. Proyectos

l. Otros. Especifique \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

**17**. ¿A qué grupo considera usted que pertenece? Marque todos los que considere necesarios.

a. Organización de Sociedad Civil

b. Medios de comunicación

c. Tanques de pensamiento

d. Academia

e. Sector privado

f. Ciudadano

g. Sector público

h. Cooperación internacional

i. Otro. Especifique \_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_\_

Fin de la encuesta.

# Anexo 3. Entrevistas (citas relevantes)

Recopilación de entrevistas realizadas para el diagnóstico de datos abiertos en el Congreso de la República de Guatemala.

Para contar con la percepción de los diferentes sectores claves en la elaboración del diagnóstico, se realizaron una serie de entrevistas con diversos actores mapeados con anterioridad. Dentro de los sectores que se tomaron en cuenta para realizar las entrevistas están: El Congreso (diputados y puestos técnicos), organizaciones de sociedad civil (miembros de ACAG), academia, cooperantes y medios de comunicación.

A continuación, se elaborará una recopilación de las frases relevantes capturadas durante las entrevistas.

Sector Congreso:

* Diputado Mario Taracena.

“No se conocían los datos, se les escondían… No conocí la planilla de sueldos hasta después de 30 años de estar en el Congreso”

“Hay una parte que es fundamental, la vigilancia, hay que estar vigilantes. Ahorita Chinchilla y la Junta Directiva tiende a lo “shuquito”, al lado oscuro de la luna. Necesitamos que la sociedad civil empiece a fiscalizar”

“La clave está en la vigilancia, porque si no es letra muerta”.

“Un Congreso muy desgastado, muy poca credibilidad con el país. Cero empatía con lo que el país le está pidiendo, el país cayéndose a pedazos y el Congreso hablando de la ley del chicle. Un Congreso completamente alejado de la ciudadanía.”

“La falta de liderazgo en el Congreso, la falta de dirección y direccionalidad. Al Congreso hay que direccionarlo, es el poder hay que dirigirlo. Eso está provocando cierto resquemor y resentimiento de la población.”

“No son datos, es la voluntad política. Para la transparencia hay que tener voluntad política”

“Es la población la que saca beneficio de tenernos fiscalizados. Pero más que los centavos, fiscalicemos las acciones políticas de los diputados, su coherencia en sus programas y sus líneas.”

“Para que la ciudadanía pueda fiscalizar bien, tiene que tener información para no hablar burradas. Porque si se esconde la información crea especulación. La clave es abrirnos.”

“Hay que estar “ojo al cristo” para que no se retroceda. Fiscalizar para que no se retroceda. Lo que hay que hacer para el futuro, ya lo estamos haciendo.”

“La función de transparentar es no esconder datos para que las soluciones que se den sean más apegadas a la realidad, a lo que hay que hacer.”

“Está de moda el tema de transparencia en el mundo. He asistido a dos, tres foritos de esos, me da tanto gusto que pongan a Guatemala de ejemplo. Importante, creo que tenemos que seguir y ojo al cristo. No retroceder lo que hemos avanzado.”

* Diputado José Valladares

“Hay que aumentar el nivel de consulta ciudadana. Es importante también que el Congreso saque información de forma más digerible.”

“Por la coyuntura nacional ha sido mal utilizada la información pública. Se ha utilizado para criticar a los diputados, pero nos miden solo por iniciativas presentadas. Creo que hay otros criterios más importantes, como asistencia, comisiones y trabajo dentro las comisiones.”

“Es una situación bastante tensa, por temor a la persecución y la lucha contra la corrupción. Esto ha provocado que la ejecución de fondos baje.”

“Debería de ser dato abierto, la labor legislativa que ejercen los diputados, la representación y fiscalización. La declaración de probidad es un tema que es difícil por la seguridad del país. Pero que toda la labor dentro del Congreso sea pública.”

“Que las organizaciones sociales puedan incorporarse al quehacer de las comisiones sería excelente, porque ahí es donde sucede el 80% de la labor legislativa.”

“El mayor reto será que la información sea bien utilizada”.

“Actualmente el prestigio de la institución está por los suelos”

“Creo que la más importante, sin demeritar a los demás, es la Comisión de Finanzas Públicas y Moneda. Esa comisión ejecutó un trabajo importante en el tema de presupuestario y dictamen de préstamos.”

“Todos los organismos del Estado que usan fondos públicos deberían someterse a mecanismos de transparencia”.

“Estamos totalmente dispuestos a seguir esta tendencia. Creo que es una muy buena herramienta para quitar esa mala imagen que se tiene de los Congresos a nivel latinoamericano y su labor”.

* Diputada Karina Paz.

“Es fundamental fomentar el desarrollo de una cultura de apertura y acceso a la información. Incrementaría la auditoría social y promovería una mayor participación ciudadana”

“Pasamos de un 36% en 2015 de solicitudes atendidas a un 98.4% en Julio de 2016. Esto fue gracias al apoyo de la Junta Directiva liderada por Mario Taracena, que impulsó la política de puertas abiertas y de transparencia”

“La libertad que tienen todas las personas de poder acceder, sin ninguna restricción a la información existente en las instituciones públicas”

“Si una institución quiere comprometerse y dar ese salto cualitativo a la transparencia, en mi opinión, deben implementar una política de datos abiertos”

“La política de datos abiertos en el Congreso, fortalece el derecho de libre acceso a la información pública”.

“Mejorar y modernizar los sistemas internos del Organismo Legislativo para poder contar con una información más precisa en una menor cantidad de tiempo”.

“Esperaría una mayor participación ciudadana a través de la fiscalización y auditoría social”

“La opacidad en la administración pública genera desconfianza en la población”

“Necesitamos una participación más activa y constante de la población, que demande el libre acceso a la información”

“Hay que fiscalizar y exigirle a nuestras instituciones, porque de otra manera no van a dar los resultados esperados”

“Si hay miedo de entregar la información, eso ya es opacidad”

“Con la nueva página del Congreso se va a lograr un mejor acceso, va a tener muchas herramientas de datos abiertos”.

Organizaciones de sociedad civil:

* Ángel Ramírez (Congreso Transparente)

“Cuando se trata del Congreso de la República el tema del acceso a la información aplica generalmente y casi exclusivamente a los temas administrativos del Congreso. No se habla de la parte política y del desempeño individual de los legisladores.”

“El nivel político sigue siendo la característica la opacidad.”

“Existe un limbo en la selección de directores, subdirectores y coordinadores de las diferentes unidades del Congreso de la República, quienes deberían ser los funcionarios de carrera que pudieran implementar los cambios necesarios en temas de apertura dentro del Congreso.”

“Los mismos diputados no han cumplido con normas que ellos mismos aprueban, principalmente en lo administrativo.”

“31 puestos que son fundamentales para la dirección técnica del Congreso.”

“Los datos abiertos nos permiten empoderar a la multiplicidad de actores que se involucran en la información del Congreso.”

“Nos permite darnos cuenta de cómo suceden las decisiones dentro del Congreso y de cómo se ve afectado el ciudadano por estas mismas”

“Permite a la ciudadanía involucrarse más con la información. Permite que la ciudadanía tenga más acceso a esos espacios donde la decisión se está tomando.”

“Institucionalizar los procesos (de datos abiertos) y que una política de datos abiertos en el Congreso se cumpla más allá de quién esté ocupando la Junta Directiva del Congreso”.

“Los mecanismos y los procesos en que el Congreso maneja su información. No tienen identificado un catálogo de qué datos maneja. Segundo quién es el encargado de divulgar la información, se encuentra dispersa.”

“No hay un mecanismo de centralización de la información. La infraestructura disponible, tanto física como tecnológica y de recurso humano”

“Una visión colaborativa de sociedad civil frente a la información del Organismo Legislativo. Siempre se utiliza la información de la peor manera y siempre se utiliza de manera sesgada o desde puntos de vista negativos y esto mina el proceso colaborativo entre ambos sectores”

“Para qué voy a dar esta información si solo me sirve para que nos pongan en el ojo del huracán”

“Los insumos necesarios para analizar de mejor manera al Congreso y para poder ofrecer mejores propuestas y mayor colaboración a las organizaciones”

“Se aumentaría la rendición de cuentas, se fortalecería la credibilidad, aunque la barrera de la opacidad en la parte política se mantenga”.

* Astrid Perdomo (Universidad Rafael Landívar)

“En el Congreso no existe una cultura interna de dependencias hacia la unidad de acceso a la información para hacer un traslado de información eficiente y eficaz”.

“Las exigencias de la ciudadanía permiten visibilizar las carencias internas que existen.”

“Es muy positivo el punteo otorgado, pero quizá no es solo de evaluar tiempos y evaluar si se entregó o no la información. Sino evaluar la calidad de información que se está entregando.”

“Es muy difícil hacer investigación seria y rigurosa desde la academia si no se cuenta con información de primera mano de manera pronta.”

“Cuando analizamos las reformas a la ley electoral era muy difícil, casi imposible, conseguir una versión en Word, una versión editable.”

“La falta de una agenda clara por parte de la nueva Junta Directiva, el presidente no ha marcado bien un gran ámbito, un gran tema sobre el cual se va a trabajar.”

“La condición actual del Congreso ha generado mucho desencantamiento de qué es lo que puede llegar a mejorar en temas de lucha contra la corrupción y transparencia a lo interno del Congreso.”

“El reacomodo de poderes a lo interno del Congreso, se ha manipulado por temas de intereses personales, eso debilita mucho más la institucionalidad.”

“Esta ausencia de dinámica está teniendo efectos sobre procesos relevantes para el país, sobre todo para estos procesos (datos abiertos) que internamente no funcionan, cuando alguien externo llega y los quiere impulsar, no hay materia prima para trabajar el tema.”

“El sentimiento de “me están vigilando” no es un sentimiento al que un funcionario esté de acuerdo o acostumbrado. Pero sería interesante ver cómo la cultura de datos abiertos pueda ser una liberación de penas.”

“Se tiene la percepción de que quien llega a vigilar quiere encontrar algo malo, y no quiere generar aportes. Pero realmente debería de existir una postura de crítica constructiva de parte de las organizaciones de sociedad civil.”

“Viabilizar que la producción de datos abiertos del Congreso sirva para generar crítica constructiva y no solo para destruir la imagen.”

“Los datos abiertos pueden ayudar a recuperar la confianza en el Organismo Legislativo.”

“No estoy de acuerdo en que el tema siempre sea ‘transparencia para la lucha contra la corrupción’, la transparencia debería ser transversal… Yo busco ser transparente para generar beneficios, no para luchar en contra de algo que el sistema genera.”

“Los procesos de investigación requieren mucho de ese análisis de datos, análisis de contenidos y esto facilita encontrar cuales son los aspectos en los cuales el proceso investigativo contribuye y no solo señala.”

“El punto de partida tiene que ser un núcleo sólido, y las aristas que salgan de ahí tienen que tener una línea clara para que no se generen escenarios en los que se abandone el núcleo.”

“El tema se volvió moda, hay que empezarle a ver la utilidad. Hay que buscar la sostenibilidad.”

“Que la moda deje algo positivo para el manejo de fondos públicos y para la administración del poder…”

* Diego Marroquín (MCN)

“El ciudadano debe pasar de la catarsis a la acción.”

“Hoy en día es muy tedioso solicitar información, y el formato en que te lo entregan es horrible.”

“Debemos reconocer que el año pasado fue mucho más dinámico dentro del Congreso.”

“Un Congreso estancado en temas trascendentales… un Congreso que se mueve para quien interesa. Es un Congreso dividido políticamente.”

“Para las instituciones que buscan fiscalizar al Congreso, el formato en el que se entrega la información no agiliza procesos de investigación y análisis.”

“Estamos conscientes de que el problema de hoy es la falta de representatividad real que tienen los ciudadanos con los diputados.”

“La demanda de los ciudadanos, ¿cuántas recogen los diputados de sus distritos?”

“La información es poder, y lo que nos falta a los ciudadanos hoy en día es poder…”

Sector Cooperación

* Justo Pérez (NDI)

“Formalmente, el Legislativo es la institución que debería ser la más representativa de las corrientes de pensamiento, de los distritos, de las visiones de la ciudadanía en el Estado. Lo que genera una relación constante y directa con la ciudadanía.”

“La ley de acceso a la información vino después de un escándalo de corrupción.”

“Da plazos muy largos para entrega de información, aproximadamente un mes. Y también existen debilidades a nivel legal. No existen obligaciones para los mandos medios, que son quienes manejan la información y no la transfieren a la unidad de acceso.”

“Hoy en el Siglo XXI ya no se puede hacer política sin compartir información”.

“El Congreso sigue siendo el mismo de antes, las reglas del juego están dadas y su estructura no permite que cambien.”

“Sin mediar una solicitud de información se puede acceder a la información.”

“Facilitar labores de sistematización y análisis.”

“La dinámica institucional que tiene el Congreso tiene que transformarse hacia la apertura.”

“El Congreso de la República es una institución muy volátil en la medida en que las presidencias cambian cada año. Hay mucho recelo y resguardo porque no se sabe cuáles van a ser las nuevas políticas del presidente.”

“Convencer al Congreso que esto redunda en una mejor institución.”

# Anexo 4. Tablas de resultados (bases de datos solicitudes y encuesta)

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 1. Clasificación de solicitudes 2014** | | | | | |
|  | | Frecuencia | | Porcentaje | |
| Acuerdo | | 4 | | 2.8 | |
| Comisiones | | 9 | | 6.3 | |
| Datos personales | | 4 | | 2.8 | |
| Decreto | | 24 | | 16.8 | |
| Documentos | | 41 | | 28.7 | |
| Duda Legislativa | | 2 | | 1.4 | |
| Presupuesto | | 8 | | 5.6 | |
| Iniciativa | | 13 | | 9.1 | |
| Ley | | 18 | | 12.6 | |
| Nómina | | 17 | | 11.9 | |
| Sanciones | | 3 | | 2.1 | |
| Total | | 143 | | 100.0 | |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2014. | | | | | |
|
|  |  | |  | |
| **Tabla 2. Respuesta de solicitudes 2014** | | | | |
|  | Frecuencia | | Porcentaje | |
| Positiva | 133 | | 93.0 | |
| Negativa | 8 | | 5.6 | |
| Pendiente | 2 | | 1.4 | |
| Total | 143 | | 100.0 | |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2014. | | | | |
|
| **Tabla 3. Forma de solicitud 2014** | | | | |
|  | Frecuencia | | Porcentaje | |
| Electrónica | 37 | | 25.9 | |
| Escrita | 52 | | 36.4 | |
| Verbal | 54 | | 37.8 | |
| Total | 143 | | 100.0 | |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2014. | | | | |
|

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 4. Cruce Solicitudes con Respuesta** | | | | |
| **Clasificación** | **Positiva** | **Negativa** | **Pendiente** | **Total** |
| Acuerdo | 3 | 1 | 0 | 4 |
| Comisiones | 9 | 0 | 0 | 9 |
| Datos personales | 3 | 0 | 1 | 4 |
| Decreto | 22 | 2 | 0 | 24 |
| Documentos | 40 | 0 | 1 | 41 |
| Duda Legislativa | 2 | 0 | 0 | 2 |
| Presupuesto | 8 | 0 | 0 | 8 |
| Iniciativa | 13 | 0 | 0 | 13 |
| Ley | 18 | 0 | 0 | 18 |
| Nómina | 12 | 5 | 0 | 17 |
| Sanciones | 3 | 0 | 0 | 3 |
| Total | 133 | 8 | 2 | 143 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2014. | | |  |  |

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 6. Género de la persona que hizo la solicitud 2015** | | |  |  |  |  |  |
|  |  | **Tabla 7. Tipo de solicitud 2015** | | |
|  | Frecuencia | Porcentaje |  |  |  | Frecuencia | Porcentaje |
| Femenino | 69 | 46.0 |  |  | Electrónica | 55 | 36.7 |
| Masculino | 81 | 54.0 |  |  | Escrita | 95 | 63.3 |
| Total | 150 | 100.0 |  |  | Total | 150 | 100.0 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | |  |  | F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | |
|  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |  |
| **Tabla 8. Respuesta a solicitud 2015** | | |  |  | **Tabla 9. Tiempo de respuesta en rangos 2015** | | |
|  | Frecuencia | Porcentaje |  |  |  | Frecuencia | Porcentaje |
| Desechada | 2 | 1.3 |  |  | De 1 a 10 días | 104 | 69.3 |
| Pendiente | 9 | 6.0 |  |  | De 11 a 30 días | 37 | 24.7 |
| Positiva | 139 | 92.7 |  |  | Más de 100 días | 1 | .7 |
| Total | 150 | 100.0 |  |  | Vacíos | 8 | 5.3 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | |  |  | Total | 150 | 100.0 |
|  |  | F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | |
|  |  |  |  |  |

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  |  |  |
| **Tabla 10. Clasificación de solicitudes 2015** | | |
|  | Frecuencia | Porcentaje |
| Comisiones | 9 | 6.0 |
| Datos personales | 9 | 6.0 |
| Decreto | 12 | 8.0 |
| Documentos | 29 | 19.3 |
| Duda legislativa | 1 | .7 |
| Presupuesto | 22 | 14.7 |
| Iniciativa | 13 | 8.7 |
| Ley | 20 | 13.3 |
| Nómina | 35 | 23.3 |
| Total | 150 | 100.0 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | |

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  |  |  |  |  |
| **Tabla 11. Cruce solicitudes por Resolución 2015** | | | | |
| Clasificación | Tipo Resolucion | | | Total |
| Desechada | Pendiente | Positiva |
| Comisiones | 0 | 1 | 8 | 9 |
| Datos personales | 0 | 1 | 8 | 9 |
| Decreto | 0 | 0 | 12 | 12 |
| Documentos | 1 | 2 | 26 | 29 |
| Duda legislativa | 0 | 0 | 1 | 1 |
| Presupuesto | 0 | 4 | 18 | 22 |
| Iniciativa | 1 | 1 | 11 | 13 |
| Ley | 0 | 0 | 20 | 20 |
| Nómina | 0 | 0 | 35 | 35 |
| Total | 2 | 9 | 139 | 150 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2015. | | | | |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Tabla 12. Género de la persona que hizo la solicitud 2016** | | |  | **Tabla 13. Cómo fue presentada la solicitud 2016** | | |
|  |
|  | Frecuencia | Porcentaje |  |  | Frecuencia | Porcentaje |
| Femenino | 379 | 49.2 |  | Electronica | 244 | 31.7 |
| Masculino | 389 | 50.5 |  | Escrita | 516 | 67.0 |
| Otro | 2 | .3 |  | Otro | 8 | 1.0 |
| Total | 770 | 100.0 |  | Verbal | 2 | .3 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | |  | Total | 770 | 100.0 |
|  | F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | |
|  |  |  |  |
|  |  |  |  |  |  |  |
| **Tabla 14. Respuesta obtenida 2016** | | |  | **Tabla 15. Tiempo en rangos 2016** | | |
|  | Frecuencia | Porcentaje |  |  | Frecuencia | Porcentaje |
| Entrega parcial | 1 | .1 |  | De 1 a 10 días | 617 | 80.1 |
| Negativa | 10 | 1.3 |  | De 11 a 30 días | 153 | 19.9 |
| Positiva | 759 | 98.6 |  | Total | 770 | 100.0 |
| Total | 770 | 100.0 |  | F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | |  |

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | | |  |  |  |  |
|  |  |  |
| **Tabla 16. Clasificación de las solicitudes 2016** | | |
|  | Frecuencia | Porcentaje |
| Acuerdo | 25 | 3.2 |
| Comisiones | 28 | 3.6 |
| Datos personales | 130 | 16.9 |
| Decreto | 22 | 2.9 |
| Documentos | 258 | 33.5 |
| Duda legislativa | 26 | 3.4 |
| Iniciativa | 30 | 3.9 |
| Ley | 15 | 1.9 |
| Licencias | 2 | .3 |
| Nómina | 146 | 19.0 |
| Presupuesto | 88 | 11.4 |
| Total | 770 | 100.0 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | |
|
|  |  |  |  |  |
| **Tabla 17. Clasificación de las solicitudes \* Respuesta obtenida** | | | | |
| Clasificación | Respuesta obtenida | | | Total |
| Entrega parcial | Negativa | Positiva |
| Acuerdo | 0 | 1 | 24 | 25 |
| Comisiones | 0 | 0 | 28 | 28 |
| Datos personales | 0 | 1 | 129 | 130 |
| Decreto | 0 | 0 | 22 | 22 |
| Documentos | 0 | 6 | 252 | 258 |
| Duda legislativa | 0 | 0 | 26 | 26 |
| Iniciativa | 0 | 0 | 30 | 30 |
| Ley | 0 | 0 | 15 | 15 |
| Licencias | 0 | 0 | 2 | 2 |
| Nómina | 1 | 2 | 143 | 146 |
| Presupuesto | 0 | 0 | 88 | 88 |
| Total | 1 | 10 | 759 | 770 |
| F**uente:** elaboración propia con base en datos de la PDH 2016. | | | | |

# Anexo 5. Entrevista grupal (grupos vulnerables)

Organización Representante

Sheva María Isabel Ruiz

Convergencia María Eugenia Rivas

Alianza Pro-Ciegos Gabriel Escobar

Preguntas

1. ¿Cómo consideran que se relaciona el grupo o asociación a la pertenecen y representan con el Congreso de la República?

2. ¿Por qué consideran que existe esta dinámica entre su organización y el Congreso?

3. ¿En que forma la información disponible en el Congreso es de utilidad para sus organizaciones?

4. ¿Con qué procesos/respuestas se han encontrado al acercarse al Congreso a solicitar información o participar (presentar propuestas/demandas)?

5. ¿Cómo consideran que se puede tener un Congreso más accesible e inclusivo?

6. ¿Cuáles espacios o mecanismos de participación consideran claves para acceder a información relevante/útil producida en el Congreso?

* María Isabel Ruiz - Sheva  
    
  Principales actividades de la organización: Capacitaciones para utilizar celulares para mejorar sus vidas (niñas y mujeres). Cómo protegerse de forma virtual. Prevenir ataques por internet. Promover emprendimientos a través de internet.

1. Han buscado dar acceso a internet. Han trabajado con el Ministerio de Prevención de la Violencia de la mujer, pero no con el Congreso.

3. “En general, para mí que estudié cosas creativas, no entiendo o me cuesta entender los textos (leyes).”

4. Por ejemplo el CNB currículum nacional base, no lo encontraban. Entonces han tomado la iniciativa de virtualizar cosas. Piensa que, en otros lados como Naciones Unidas, y otras organizaciones apoyan más y en ese sentido en el Congreso no se siente que se tengan las puertas abiertas.

5. Cree que a través de una plataforma electrónica se podría tener ese canal para comentar, para preguntar. También que tuvieran su especie de lugar de información y apertura. Los hábitos de Rockefeller (indicadores diarios, semanales mensuales, anuales). Tal vez un manual, reporte donde los diputados puedan publicar lo que están haciendo.

6. Ellas crearon una plataforma “Aprende” (están negociando con las telefónicas para que todas las personas puedan ingresar aún sin datos; ya tienen a TIGO con Guatemala.com). Se pueden crear esos espacios, puntos de información en dónde se puedan resolver dudas. Es importante que se suba la información. Le interesaría un espacio de grupos (boletines) sobre temas en común. Lo del lenguaje se puede arreglar. Con los formatos digitalizados se podría utilizar para el lenguaje maya.

* María Eugenia Rivas – Convergencia  
    
  Realizan distintas actividades en pro de proteger los derechos de las mujeres, justificando sus actividades en este contexto: participación política de mujeres (54% mujeres empadronadas, pero esto no se refleja en candidaturas ni en los puestos que llegan mujeres (solo el 13%).  
    
  Comentan que los obstáculos que impiden la participación son mayoritariamente, la violencia, no ser dueñas de su propio cuerpo, y esto lleva a la discusión de derechos sexuales y reproductivos.  
    
  Uno de sus logros más recientes, es la ley de búsqueda inmediata de mujeres desaparecidas decreto 26-2016 con el teléfono para mujeres desaparecidas.

1. Claudina Isabel: En el 1998, 20-27 fue una iniciativa que trataron de apoyar. Luego el Decreto 26-2016 sobre paridad en funcionarios públicos, pero no se logra aprobar. Buscan la inclusión de pueblos indígenas, pero no lo han logrado en el Congreso. Ley contra el femicidio y desarrollo social y desaparición de mujeres sí son leyes que lograron aprobar.

3. Sí les sirve muchísimo la información del Congreso. Con otras organizaciones que trabajan, se les complica muchísimo buscar cosas en la plataforma del Congreso. Además, cuando llegan al Congreso, se pueden tardar muchísimo. Depende de quién atienda, es cómo o cuánto se tardan.

4. El 8 de marzo diputada Sandra Morán y Matías, las invitaron a entrar al Congreso, cuando iba a entrar Rigoberta Menchú, el portero no la dejó entrar (porque era indígena). No hay apertura.

5. En algunos departamentos han tratado de reunir a alcaldes, comunidades con diputados, mujeres, ni la Sepren llegó. Solo Sandra Moran llegó.

6. Hay mucha información en las páginas del Congreso, no toda la que necesitamos y queremos, pero hay bastante. Igual en los Ministerios. Pero, si yo vivo en un área rural, y ni sé español, no entenderé nada. No se reconoce la multiculturalidad.

COMENTARIO FINAL también por la violencia muchas personas se quedan discapacitadas.

* Gabriel Escobar - Alianza Pro Ciegos   
    
  Han trabajado incansablemente para que la Iniciativa 51-25 sea aprobada. La Convención sobre derechos personas discapacidad ONU 2006 Guatemala ratificó. Desde el 2009 Buscan apoyar para que se apruebe la ley anterior.

1. Buscan que otras iniciativas protejan o incluyan a las personas con discapacidad
2. Debe haber formato Braille, tic. El Tratado de Marrakech es un esfuerzo de crear libros en braille y lenguaje de señas clave para ellos. Gabriel habló de la interseccionalidad en el caso de Symka, la mujer con discapacidad auditiva que le acompañaba. Con interseccionalidad se refiere a la doble discriminación que ella sufre, primero, por ser mujer y segundo por su discapacidad.
3. Información disponible para discapacitados es básicamente inexistente. Por ejemplo, el formato PDF no puede ser leído por sus programas que transforman el texto en audio. En cuanto a discapacidad psicosocial debe estar en una explicación sencilla. Sin embargo, para ilustrar el nivel de exclusión, ni siquiera hay facilidades para que sillas de ruedas puedan ingresar al Congreso.
4. La información sí la han dado en el Congreso, aunque no en formatos editables. Trabajó en una auditoría social en materia de discapacidad y descubrió que muchas entidades no tenían datos o no los daban de manera accesible.
5. Empezando por el tablero electrónico (que fuera inclusivo, con audio). Hay que acercar a los dignatarios a las necesidades de la población independientemente de su condición. Es necesario crear una campaña sobre los DDHH, pero con la característica de la discapacidad.
6. Si la idea es acercar a la información, el Congreso tendría que tener 2 inquietudes o mecanismos fuertes: 1. difundir la información que han legislado durante el mes de enero (radio, tv, escrito) (a nivel nacional aún no tenemos ese acceso) 2. sinergia entre los 3 poderes del Estado. Por ejemplo, si una persona con discapacidad auditiva pone una denuncia, normalmente no hay un intérprete (no existe una ley unificada de lengua de señas, es diferente el lenguaje según la región).  
     
   COMENTARIO FINAL: Tener esa complementariedad entre el gobierno y sociedad civil. En Costa Rica hay una persona con discapacidad en el Congreso, la vicepresidente ha estado en centros de discapacidad. Que a través del proyecto se pueda tener una conexión con Congresistas y personas representantes de discapacidad. 10,2% de prevalencia de discapacidad 1 millón. Según OMS 15% mundial y en países pobres, 20%, en Guatemala serían 2 millones, y más 4 o 6 miembros de familia, igual a 8 millones de interesados en este tema.

1. Las entrevistas pueden escucharse en el perfil de Red Ciudadana en el sitio Sound Cloud. En <https://soundcloud.com/stream> [↑](#footnote-ref-1)
2. El nivel de confianza fue diseñado para ser del 95%. Sin embargo, para lograr este nivel de confianza se debía contar con una muestra de 278. Finalmente, el nivel de confianza que se logro es del 70%. [↑](#footnote-ref-2)
3. La tipología ‘Sanciones’ fue creada únicamente para la base de datos de 2014, debido que las solicitudes encontradas pedían exclusivamente información acerca de personal sancionado. Aparece detallada en las tablas elaboradas por año, que se encuentran en los Anexos. [↑](#footnote-ref-3)
4. La tipología ‘Licencias’ fue creada únicamente para la base de datos del 2016, debido a que sólo en esta base se encontraron solicitudes acerca del tema de licencias (permisos) adquiridos por determinado personal. Aparece detallada en las tablas elaboradas por año, que se encuentran en los Anexos. [↑](#footnote-ref-4)
5. CICIG es la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala. Que con ayuda del Ministerio Público logró evidenciar varios casos de corrupción vinculados con el binomio Presidencial en 2015. Esto dio como resultado el “despertar ciudadano” en Guatemala. [↑](#footnote-ref-5)
6. Puede ser escuchada en <https://soundcloud.com/red-ciudadana-747680943/luis-lopez> [↑](#footnote-ref-6)
7. Luego de las manifestaciones del año 2015, en las que se hizo presión en la plaza central de la Ciudad de Guatemala para que el binomio presidencial se retirara del cargo, se impulsó el fortalecimiento de algunas organizaciones civiles y el nacimiento de varios movimientos sociales que se centraron en la fiscalización, mecanismos de monitoreo, presión y demanda de transparencia. [↑](#footnote-ref-7)
8. Ver Tabla 5 [↑](#footnote-ref-8)
9. Ver Gráfica 6. [↑](#footnote-ref-9)