

Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): Guatemala Informe sobre el Diseño del Plan de Acción 2018-2020

Diego Padilla, investigador independiente

Tabla de Contenidos

Resumen Ejecutivo: Guatemala	3
I. Introducción	7
II. Contexto de gobierno abierto en Guatemala	8
III. Liderazgo y proceso multiactor	12
IV. Compromisos	22
1. Sensibilizar y formar a la ciudadanía sobre los efectos de cambio climático, el uso eficiente de los recursos naturales, la gestión de riesgo a desastres, para el cuidado del medio ambiente y su publicación en datos abiertos.	24
2. Impulsar la segunda fase de la Estrategia de Adaptación Climática, a través del Modelo de Adaptación Climática (MAC), participativa y su publicación en datos abiertos.	27
3. Creación participativa del Protocolo de Transparencia para el manejo de los recursos y servicios en situación de emergencia.	30
4. Implementación de programas integrados en apoyo a la permanencia escolar y de herramientas que permitan a la comunidad educativa el seguimiento a nivel local.	33
5. Implementación de intervenciones para el mejoramiento de la infraestructura escolar y de educación alternativa, con la participación de la comunidad educativa en los mecanismos de ejecución.	36
6. Fortalecer la coordinación interinstitucional y fomentar la transparencia y la participación ciudadana en el sector seguridad.	40
7. Generación de metas estratégicas del sector seguridad.	44
8. Diseño e implementación de la Estrategia Nacional y herramientas de Gobierno Electrónico.	47
9. Diseño e implementación de la Agenda de Servicios Públicos en Línea (Fase 1).	50
10. Fortalecimiento de herramientas y capacidades técnicas a gobiernos locales para implementar mecanismos de Gobierno abierto, rendición de cuentas, y participación ciudadana, en la mejora de servicios públicos.	53
11. Diseño e implementación de una estrategia de innovación en la gestión pública.	57
12. Promoción y divulgación de avances sobre la implementación de la Política de Competitividad y de la Política de Empleo Digno.	60

13. Crear herramientas de información que apoyen la promoción de la inversión y el empleo.	64
14. Fortalecimiento de mecanismos de transparencia y anticorrupción que evidencien los resultados a nivel nacional e internacional	67
15. Creación e implementación de estrategia integral de transparencia, gobierno abierto y anticorrupción.	71
16. Actualización participativa de la Política de Desarrollo Social y Población.	74
17. Presentación y socialización de información contenida en el Sistema Nacional de Información Social -SNIS-	77
18. Fortalecimiento institucional de 425 puestos de salud ubicados en Municipios priorizados por la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica –ENPDC- de los Departamentos de Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Chiquimula, Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz.	79
19. Fortalecimiento de la coordinación e información interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.	82
20. Fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral.	85
21. Fortalecimiento de los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral a la ciudadanía.	87
22. Acciones para seguir avanzando en la adopción de estándares internacionales de transparencia fiscal, compras y contrataciones.	90
23. Acciones para avanzar en la presentación y disponibilidad de información presupuestaria.	93
24. Acciones para diseñar y desarrollar una herramienta informática que permita a las instituciones públicas proveer información de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, a través de la apertura de la meta física “personas”, con características de sexo, edad y etnia.	96
V. Recomendaciones generales	99
VI. Metodología y fuentes	101
Anexo I. Resumen del desempeño de Guatemala a lo largo del desarrollo del plan de acción	105



Resumen Ejecutivo: Guatemala

El desarrollo del cuarto plan de acción de Guatemala fue liderado por la Mesa Técnica de Gobierno Abierto e incluyó esfuerzos por asegurar una amplia participación ciudadana. La participación de la sociedad civil se vio afectada por diferencias generadas por el contexto político nacional. Si bien se ampliaron las áreas de trabajo del plan de acción, y varios de los compromisos responden a temas prioritarios de la agenda de país, la inclusión de actividades transformadoras de la práctica gubernamental continúa siendo un área de oportunidad.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. Guatemala se unió a la AGA en 2011. Desde ese momento, Guatemala ha implementado tres planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del cuarto plan de acción de Guatemala.

Descripción general del plan de acción

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible, el Plan K'atun Nuestra Guatemala 2032 y otros instrumentos de política han sido considerados en la elaboración de los 24 compromisos incluidos en este plan de acción, y que abarcan 12 ejes temáticos. La transparencia y anticorrupción en diferentes áreas de política pública son dos áreas abordadas por los compromisos que resultan relevantes para el contexto nacional.

La Mesa Técnica de Gobierno Abierto (MTGA) fue la instancia responsable de la cocreación del plan de acción. El proceso contó con la participación de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: Cuarto
Tipo de reporte: Diseño
Cantidad de compromisos: 24

Desarrollo del plan de acción

Existe un foro multiactor: Sí
Nivel de influencia del público: Involucrar
Actuó en contra del proceso de OGP: No

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 24 (100%)
Compromisos transformadores: 0 (0%)
Potencialmente estelares: 0 (0%)

Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A
Compromisos completados: N/A
Compromisos con DIOG Significativo*: N/A
Compromisos con DIOG Excepcional*: N/A

*DIOG: Variable de apertura de gobierno, por sus siglas en inglés



temas relevantes a la agenda de gobierno abierto. Dentro de las actividades realizadas destacan seis foros regionales, de los que se obtuvieron alrededor de 570 aportes ciudadanos que fueron el punto de partida para la elaboración de los compromisos.

A solicitud de once organizaciones participantes, el Gobierno realizó, a mitad del proceso de cocreación, una revisión metodológica orientada a garantizar los requisitos mínimos del proceso y mejorar la redacción de los hitos y compromisos que se incluirían en el plan. Sin embargo, este proceso se vio debilitado por la salida de un grupo de organizaciones de la sociedad civil a causa de las diferencias generadas por la coyuntura política que atravesó el país.

Los compromisos que fueron finalmente incluidos en el plan de acción son claramente relevantes a los valores de OGP. En la mayoría de los casos se proponen cambios a nivel institucional, la publicación de información o la creación de espacios de participación, sin que estos representen potencialmente transformaciones significativas de la práctica de gobierno. Destacan entre las iniciativas incluidas los esfuerzos para transparentar el manejo de recursos en situaciones de emergencia; el fortalecimiento de la transparencia del proceso electoral; y la actualización de la Política de Desarrollo Social y Población para la inclusión de grupos vulnerables.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Siguintes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación.
<p>3. Creación participativa del Protocolo de Transparencia para el manejo de los recursos y servicios en situación de emergencia</p> <p><i>Este instrumento estará dirigido a todas las instituciones públicas y busca transparentar los procedimientos de respuesta y recuperación de desastres naturales</i></p>	<p><i>El proceso participativo de la elaboración del protocolo podría considerar la participación de organizaciones de la sociedad civil y ciudadanía para el fortalecimiento del trabajo colaborativo. Asimismo, sería importante la inclusión de un mecanismo para denunciar malas prácticas en el manejo de fondos.</i></p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>5. Implementación de intervenciones para el mejoramiento de la infraestructura escolar</p> <p><i>Ejecución de programas para recuperación y mantenimiento de edificios escolares con participación de padres de familia</i></p>	<p><i>Para la implementación de este compromiso debe considerarse la capacidad de los padres de familia para asumir las tareas de fiscalización y mantenimiento. Se recomienda realizar un censo infraestructural para la evaluación de las necesidades del sector.</i></p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>
<p>11. Diseño e implementación de una estrategia de innovación en la gestión pública</p>	<p><i>Precisar los espacios y grado de participación ciudadana dentro del proceso. Podría considerarse un mayor involucramiento ciudadano en los</i></p>	<p><i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i></p>

<i>Desarrollar una estrategia y acciones que promuevan la innovación gubernamental con enfoque en los servicios que brinda al ciudadano</i>	<i>procesos de evaluación de las entidades públicas.</i>	
16. Actualización participativa de la Política de Desarrollo Social y Población <i>Este proceso busca generar un instrumento que atienda las necesidades de grupos vulnerables y tradicionalmente excluidos</i>	<i>El proceso de implementación debe dejar claro el alcance de los espacios de participación ciudadana dentro de la auditoría ciudadana y el sistema de monitoreo y evaluación, a fin de garantizar una verdadera rendición de cuentas.</i>	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>
20. Fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral <i>A través de diferentes medios, este compromiso busca incrementar la calidad de información y rendición de cuenta relacionadas al proceso electoral.</i>	<i>Es importante considerar el establecimiento de un mecanismo de seguimiento a las denuncias que incluya sanciones por incumplimiento.</i>	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>

Recomendaciones

Las recomendaciones del IRM tienen como objetivo informar sobre el desarrollo del próximo plan de acción y guiar la implementación del plan actual.

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del IRM

Institucionalizar la MTGA como foro multiactor que garantice la participación paritaria entre Gobierno y OSC.
Establecer espacios de coordinación entre las OSC para consensuar mecanismos de participación y representación en el foro y procesos de toma de decisiones.
Desarrollar compromisos innovadores que reflejen los aportes recibidos durante el proceso de creación del plan y busquen abordar problemáticas con actividades ambiciosas.
Revisar críticamente las actividades y los objetivos de los compromisos para evitar la formulación de proyectos con un resultado puramente institucional.
Revisar la metodología para la cocreación para garantizar objetivos SMART.

SOBRE EL AUTOR

Diego Padilla Vassaux es académico y consultor especialista en investigación cualitativa. En la actualidad, desempeña los cargos de investigador en el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado de la Universidad Rafael Landívar, y de docente en la Escuela de Ciencia Política de la Universidad San Carlos de Guatemala.



La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP, por sus siglas en inglés) tiene como objetivo asegurar compromisos concretos por parte de los gobiernos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y aprovechar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente de OGP evalúa el desarrollo y la implementación de los planes de acción nacionales para promover el dialogo entre sus actores clave y mejorar la rendición de cuentas.

I. Introducción

La Alianza para el Gobierno Abierto (OGP, por sus siglas en inglés) es una alianza global que reúne a reformadores del Gobierno y la sociedad civil para establecer planes de acción que resulten en gobiernos más incluyentes, receptivos y que rinden cuentas. Los compromisos planteados en los planes de acción pueden ser desarrollados a partir de iniciativas ya existentes, identificar pasos siguientes para finalizar reformas que ya se encuentran en proceso o iniciar procesos completamente nuevos. El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) evalúa los planes de acción con el objetivo de asegurar que los gobiernos cumplan con sus compromisos. Los líderes de la sociedad civil y del Gobierno utilizan dicha evaluación para reflexionar sobre sus propios avances y determinar si sus acciones han logrado impactos en la vida de las personas.

Guatemala se incorporó a OGP en 2011. Este informe abarca el desarrollo y diseño del cuarto plan de acción para el periodo 2018-2020.

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) de OGP se asoció con Diego Padilla, quien llevó a cabo la presente evaluación. El objetivo del IRM es ofrecer recomendaciones y promover una conversación sobre el desarrollo e implementación de compromisos futuros. Para leer la descripción de la metodología del IRM, visite: <https://www.opengovpartnership.org/about/independent-reporting-mechanism>.

II. Contexto de gobierno abierto en Guatemala

Guatemala cuenta desde 2008 con una ley de acceso a la información relativamente fuerte. El país enfoca su cuarto plan de acción en avanzar marcos regulatorios o estrategias nacionales sobre datos abiertos, innovación, gobierno abierto, anticorrupción e inclusión social. Sin embargo, Guatemala enfrenta retos importantes en la preservación del espacio cívico y defensa de derechos humanos. El periodo de desarrollo del cuarto plan de acción fue marcado por diferencias con el Ejecutivo nacional, producto de las investigaciones por posible corrupción emprendidas por el Ministerio Público y la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG). Para brindar mayor legitimidad de los procesos participativos y la implementación efectiva de este plan de acción se requerirá del fortalecimiento de las relaciones entre los actores del gobierno y de la sociedad civil.

Han transcurrido 33 años desde la transición de gobiernos militares a civiles en Guatemala. El régimen se caracteriza desde entonces por el traspaso de poder mediante elecciones periódicas y libres. Guatemala cuenta con un sistema republicano y democrático compuesto por tres ramas de poder: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. La tasa de crecimiento de la economía guatemalteca es considerada baja y fluctuante. El promedio anual de los últimos 14 años es 3,6% y no alcanzó el necesario 6% anual proyectado durante los Acuerdos de Paz para propiciar mejores condiciones de inversión y empleo¹. Guatemala aún enfrenta retos persistentes en relación a desarrollo humano y desigualdad. Ocupa en la actualidad la posición 125 de 188 países según el Índice de Desarrollo Humano de Naciones Unidas, y se mantiene como uno de los países con mayores niveles de desigualdad de América Latina.

Marco regulatorio e índices internacionales

La Constitución de Guatemala vigente, de 1985, garantiza la libertad de expresión y la libre asociación. En los Acuerdos de Paz de 1996 se reconoció de manera explícita la necesidad de involucrar a la sociedad civil en la democratización del país, mediante su activa participación en la implementación de la hoja de ruta de paz. Con ello se dieron pasos decisivos para permitir la colaboración de la sociedad civil en asuntos de gobierno, siendo también un hito importante el marco legal para la creación de organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de desarrollar ese tejido asociativo y de apoyar esfuerzos de gobernanza y desarrollo social.

El país ha avanzado progresivamente en materia de transparencia y rendición de cuentas mediante la Ley de Acceso a Información Pública (LAIP) promulgada en 2008 y de un paquete de reformas al Código Penal, a la Ley de Extinción de Dominio y a la Ley Contra la Delincuencia Organizada, de 2012, para perseguir penalmente a funcionarios que participen en actos de corrupción. Según la calificación brindada por el Ranking Global del Derecho de Acceso a la Información (*Global Right to Information Rating*), la LAIP es relativamente fuerte y cuenta con un buen esquema promocional, amplio alcance y un buen reconocimiento del derecho de acceso. Sin embargo, destaca como problemática la posibilidad de que la información sujeta de transparencia pueda convertirse en información clasificada por otra legislación².

El Índice de Percepción de Corrupción coloca a Guatemala en el lugar 144 de 180 países³. Se trata del cuarto año consecutivo desde 2014 en que este índice ha empeorado. La situación en Guatemala refleja también una tendencia regional de mayor desconfianza en las instituciones públicas y en la política.

Adicionalmente, como se describe en el informe de medio término del IRM 2016-18⁴, el tercer plan de acción de gobierno abierto 2016-2018 de Guatemala incluyó la formulación

de una Política Nacional de Datos Abiertos para los años 2018-2022, con el fin de establecer los estándares de publicación de la información no regulados por la LAIP. Esta política se aprobó y entró en vigor a finales del año 2018.

El cuarto plan de acción 2018-2020, sujeto de esta evaluación, continua con la implementación de dicha política, iniciando su primera fase como parte del compromiso 8 (divulgar la información pública de oficio en formato de datos editables)⁵.

A pesar de la existencia de garantías formales, como las leyes mencionadas anteriormente, y de los esfuerzos impulsados por la administración actual, persisten importantes retos con relación a la preservación del espacio cívico y defensa de derechos humanos. Según el *Freedom In the World Report*, el periodismo en Guatemala se enfrenta a prácticas de censura y/o intimidación, cuando reportan o investigan sobre casos de tráfico de drogas, corrupción, crimen organizado y violaciones a los derechos humanos⁶.

Adicionalmente, la violencia política en Guatemala (como forma específica de violencia organizada y vinculada al logro de objetivos políticos), también se exacerba durante los períodos electorales, sobre todo a nivel regional y local. Esto revela la fragilidad de la libertad de asociación⁷ en el caso ya mencionado, donde se ven especialmente afectados sindicatos, movimientos campesinos o indígenas. Por ejemplo, en los primeros tres meses de 2019 fueron asesinados, por motivos políticos, ocho dirigentes campesinos e indígenas⁸.

El sistema judicial guatemalteco también enfrenta retos importantes. Según el Índice 2018 de Estado de Derecho del *World Justice Project*, Guatemala se posiciona en el puesto 96 de 126 países, estando en los últimos cinco puestos de la región (puesto 25 de 30 países evaluados en América Latina y el Caribe). La puntuación más baja la tiene en las dimensiones de ausencia de corrupción, justicia criminal y justicia civil⁹.

Cabe destacar los valiosos esfuerzos de la hoy disuelta Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG, organismo de investigación criminal, que operó hasta 2019 con el apoyo técnico y financiero de Naciones Unidas), por fortalecer el sector justicia a través de la transferencia de capacidades de investigación criminal al Ministerio Público, y proponiendo y promoviendo reformas al aparato de justicia. Relacionado a este proceso, la Ley de Competencia Penal en procesos de Mayor Riesgo de 2009 ha sido clave como instrumento para garantizar que no se viciaran procedimentalmente algunos juicios de alto nivel, como el caso del juicio en contra del expresidente Otto Pérez Molina, la exvicepresidenta Roxana Baldetti, y otros acusados por dicha Comisión.

Antecedentes y contexto durante el periodo de desarrollo del plan de acción

Desde 2015 se han desvelado múltiples casos de corrupción, mediante investigaciones conducidas por la CICIG. En abril de ese año se reportaron hechos de corrupción al más alto nivel, secundados por manifestaciones ciudadanas de repulsa, dado la revelación de una estructura de defraudación aduanera presuntamente dirigida por el entonces presidente Otto Pérez Molina. Como resultado, Molina y su vicepresidenta Roxana Baldetti renunciaron a sus cargos y fueron procesados por la justicia. Un mandatario interino dirigió al país hasta que el nuevo Gobierno del presidente electo Jimmy Morales tomó el cargo en enero de 2016. Al inicio de su período, el nuevo Gobierno de Morales inició una serie de reformas al sistema electoral, a la ley orgánica del Congreso y al sector bancario, para atacar la corrupción en el país.

La CICIG en Guatemala

La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) se creó en diciembre de 2006 mediante un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Estado guatemalteco, con el objetivo de “apoyar y fortalecer a las instituciones del Estado de Guatemala encargadas de la investigación y persecución penal de los delitos cometidos por cuerpos ilegales y

aparatos clandestinos de seguridad”¹⁰. Su mandato fue prorrogado cada dos años, hasta septiembre de 2019, fecha en que esta Comisión se disolvió.

El trabajo de la CICIG en Guatemala fue arduo y no estuvo exento de escollos. Desde 2016 se evidenció un enfrentamiento entre la CICIG/Ministerio Público y otros poderes e instituciones del Estado, que afectó también al proceso de OGP en Guatemala. En ese año, se dieron a conocer investigaciones de la CICIG y del Ministerio Público sobre la supuesta malversación de fondos y fraude por parte de familiares del presidente Jimmy Morales (que habían sido recientemente absueltos por el tribunal¹¹) y sobre un posible financiamiento ilegal de su campaña electoral¹².

Comenzaron así una serie de acciones desde el Gobierno con el fin de cesar las funciones de la CICIG antes de finalizar su mandato (programado para septiembre de 2019), junto a su estructura de soporte en el Ministerio Público y en la Policía Nacional Civil (PNC). Entre otras medidas, el presidente Morales declaró al comisionado CICIG, Iván Velázquez Gómez, como “*persona non-grata*”¹³ y decidió no renovar su mandato. Esto ocurrió, pese a repetidos fallos de la Corte de Constitucionalidad, que amparaban a la Comisión, así como de la valoración positiva de la ciudadanía (según la encuesta del Latinobarómetro, 70% de la población apoyaba la labor de la CICIG¹⁴) y del llamado de organizaciones internacionales y de la sociedad civil por mantener operativa a la CICIG¹⁵.

El Congreso también avanzó legislación controvertida en materia de defensa del espacio cívico¹⁶. Por ejemplo, incluyó en la agenda legislativa una iniciativa de ley que pretendía fiscalizar y regular a las OSC (Iniciativa de ley n.º 5257, Ley de Organizaciones No Gubernamentales para el Desarrollo) y otra que buscaba revertir algunos acuerdos básicos de convivencia pacífica alcanzados durante la firma de la Paz en 1996 (Reformas al decreto n.º 145-96 del Congreso de la República, Ley de Reconciliación Nacional)¹⁷.

Como consecuencia de las acusaciones de Morales contra el CICIG/MP y los hechos que le sucedieron, miembros de la sociedad civil y algunos organismos gubernamentales fueron críticos con la presidencia, con sus consejeros y sectores afines y como se detalla en este informe, en la Sección III de Liderazgo y proceso multiactor, esta confrontación también tuvo consecuencias negativas directas en el proceso de desarrollo del cuarto plan de acción de OGP¹⁸.

Ámbito del Plan de Acción en el contexto nacional

En el tercer plan de acción 2016-2018, varios compromisos trataron temas de acceso a la información pública, generación y creación de nuevas plataformas de datos abiertos e innovación tecnológica, (por ejemplo, para publicar información presupuestaria o la creación de nuevos portales para solicitar información pública). Por otra parte, algunos de los compromisos establecidos se basaron en iniciativas puntuales de promoción de la participación ciudadana y, en menor medida, en mecanismos de transparencia y rendición de cuentas en algunos sectores específicos del Gobierno (gobiernos locales, en la gestión integral para la reducción de riesgos a desastres, etc.).

En el cuarto plan de acción de OGP objeto de esta evaluación, el espectro de trabajo ha sido más amplio, ya que se han incorporado los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), el Plan K’atun Nuestra Guatemala 2032, así como otros instrumentos de política en la elaboración de cada compromiso. Asimismo, se amplió la cantidad de compromisos a llevar a cabo, aumentando de 5 a 12 los ejes temáticos, y se sumaron nuevos participantes por parte del Gobierno. No obstante, y como se verá a lo largo del este informe, la decisión de ampliar el alcance del plan se enfrentó con los retos que presentó la coyuntura política, así como con otras limitaciones de índole organizativas propias a OGP, en Guatemala.

-
- ¹ Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Política Nacional de Empleo Digno, 2017-2032* (Guatemala: MINTRAB, 2017), 15.
- ² Global Right to Information Rating, Guatemala: <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Guatemala>
- ³ Corruption Perceptions Index 2018- Guatemala, Transparency International: <https://www.transparency.org/en/cpi/2018/index/dnk>
- ⁴ IRM Midterm Report 2016-2018, Pages 49-50: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/05/Guatemala_Mid-Term_Report_2016-2018.pdf
- ⁵ Política Nacional de Datos Abiertos 2018-2022: <http://mingob.gob.gt/wp-content/uploads/2018/07/Politica-Nacional-de-Datos-Abiertos-2018-2022.pdf>
- ⁶ Freedom in the World Report, acceso el 5 de marzo de 2019: <https://www.bti-project.org/en/reports/country-reports/detail/itc/gtm/> .
- ⁷ Ibidem.
- ⁸ Acceso el 5 de marzo de 2019: <https://www.prensalibre.com/opinion/alto-al-asesinato-de-lideres-campesinos/> .
- ⁹ Ver: Guatemala, Rule of Law Index, World Justice Report: <http://data.worldjusticeproject.org/#/groups/GTM> y Fundación para el Desarrollo de Guatemala, Estado de Derecho: <http://fundesa.org.gt/indices-y-evaluaciones-de-pais/indices-internacionales/estado-de-derecho>
- ¹⁰ Ver: <https://www.cicig.org/que-es-la-cicig/>
- ¹¹ “*Son, brother of outgoing Guatemalan president cleared of fraud*”, 19 de agosto de 2019, REUTERS: <https://www.reuters.com/article/us-guatemala-corruption-idUSKCN1V91Q8>
- ¹² “*El Congreso de Guatemala rechaza antejuicio al presidente Jimmy Morales*”, 12 de septiembre de 2017, BBC: Mundo, <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41235780>
- ¹³ “*Presidente Jimmy Morales declara a comisionado “personan non grata”*”, 27 de agosto de 2017, CICIG Noticias: https://www.cicig.org/timeline_slider_post/presidente-jimmy-morales-declara-a-comisionado-ivan-velasquez-persona-non-grata/
- ¹⁴ Encuesta ProDatos: 72% de la población guatemalteca apoya labor de la CICIG, Noticias CICIG: <https://www.cicig.org/apoyo-ciudadano/poblacion-guatemalteca-apoya-labor-de-la-cicig/>
- ¹⁵ “*Saving Guatemala’s fight against crime and impunity*”, International Crisis Group, 24 de octubre de 2018: <https://www.crisisgroup.org/latin-america-caribbean/central-america/guatemala/70-saving-guatemalas-fight-against-crime-and-impunity>
- ¹⁶ Entre otras propuestas, intentaron una reforma al código penal para permitir la liberación de personas encarceladas que estuvieran cumpliendo penas menores de 10 años en septiembre 2017. La Corte de Constitucionalidad derogó esta reforma.
- ¹⁷ Grupo de Donantes en Guatemala (G13), Comunicado 13 de marzo 2019.
- ¹⁸ Ver la Sección III: Liderazgo y proceso multiactor

III. Liderazgo y proceso multiactor

En función de los resultados obtenidos en el plan anterior, se reanudó el trabajo para crear el cuarto plan de acción de OGP en el cual se acordó privilegiar compromisos para lograr los ODS, aplicar algunas lecciones aprendidas y extender la invitación a participar a más entidades públicas. En contraste, la participación en la mesa de la sociedad civil fue menos numerosa y decisiva, excepto durante un proceso de revisión metodológica, propuesto a medio camino de la fase de cocreación.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de OGP en Guatemala.

El 7 de marzo de 2018, el Gobierno creó la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT), mediante el acuerdo gubernativo nº 41-2018. Se trata del quinto momento desde 2001 en que el Gobierno guatemalteco reforma la institucionalidad encargada de supervisar proyectos anticorrupción, y al que se han añadido con posterioridad las agendas de transparencia y de gobierno abierto¹. La GPAT reemplazó de esta manera a la antigua Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret), que estuvo bajo supervisión de la vicepresidencia de 2012 a 2015². La GPAT se creó con la finalidad de apoyar las acciones de los ministerios e instituciones del Organismo Ejecutivo “que se derivan de los instrumentos internacionales en materia de gobierno abierto, transparencia, gobierno electrónico y mecanismos anticorrupción.”³

La Comisión está integrada formalmente por el presidente de la República, algunos miembros de su gabinete (en particular los ministros de Finanzas, Gobernación, Relaciones Exteriores) y el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan). El mandato de la Comisión Presidencial GPAT estipula que sus miembros deben reunirse de forma bimensual. En el ínterin, la coordinación general de la GPAT es responsabilidad de su director ejecutivo (el comisionado presidencial), y de la coordinación de OGP, que también es responsabilidad de la GPAT, del punto de contacto de OGP en Guatemala y de su equipo de apoyo. El director ejecutivo está encargado de supervisar el proceso mientras que las tareas cotidianas recaen en el punto de contacto.

El presidente, así como los presidentes de los organismos Legislativo y Judicial, participaron en los eventos de apertura y clausura de los procesos de cocreación, vinculados al tercer y cuarto plan de acción de OGP.

Las tareas del punto de contacto incluyeron la responsabilidad de organizar el proceso de cocreación, dar un seguimiento constante a la implementación, además de mantener informada a la Comisión Presidencial sobre los avances en el proceso. De marzo de 2016 hasta noviembre de 2018 este rol lo tenía la señora Zaira Mejía, también responsable de elaborar los planes de acción. El señor Jaime Muñoz posteriormente toma su lugar.

El acuerdo gubernativo estipula una vigencia de cinco años para la Comisión Presidencial GPAT, pero dicho acuerdo no tiene rango de ley. Su aplicación está circunscrito al poder ejecutivo. La GPAT además no tiene autoridad formal sobre otras entidades gubernamentales⁴. Por lo tanto, el acuerdo de creación debe entenderse como un convenio temporal del Ejecutivo para coordinar acciones entre las distintas entidades que participan activamente en cuestiones de gobierno abierto, electrónico, transparencia y mecanismos anticorrupción. La GPAT se encuentra en las oficinas de la antigua Copret, cerca de la Casa Presidencial. En lo que concierne a la OGP, el punto de contacto cuenta con un equipo de asesores administrativos de cuatro personas que se encarga de la logística (organizar reuniones, preparar las sesiones de trabajo, redactar las minutas, etc).

Las actividades relacionadas con OGP reciben además un apoyo logístico, técnico y financiero por parte del programa llamado “Participación Cívica” de la ONG Counterpart International, y que opera con fondos de la agencia de desarrollo estadounidense USAID. Aparte de los salarios de los funcionarios que trabajan en la GPAT, el Gobierno no asigna un presupuesto específico a las actividades de OGP.⁵

3.2 Proceso multiactor durante del desarrollo del plan de acción

En 2017, OGP adoptó los “Estándares de Participación y Cocreación”, desarrollados para apoyar la participación y cocreación con la sociedad civil en todas las fases del ciclo de OGP. Todos los miembros de OGP deben cumplir con dichos estándares. Su objetivo es elevar el nivel de ambición y calidad de la participación durante el desarrollo, implementación y evaluación de los planes de acción.

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP. Guatemala no actuó de manera contraria al proceso⁶.

Para leer un resumen del desempeño de Guatemala en cuanto a la implementación de los Estándares de Cocreación y Participación en todas las fases del desarrollo del plan de acción, por favor consulte el Anexo I.

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de OGP⁷. Este analiza el nivel de influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de influencia del público		Durante el desarrollo del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó el poder de toma de decisiones a los miembros del público.	
Colaborar	Hubo un diálogo constante Y el público contribuyó a definir la agenda.	
Involucrar	El Gobierno aclaró de qué manera se integraron los comentarios del público.	X
Consultar	El público tuvo la oportunidad de hacer aportaciones.	
Informar	El Gobierno ofreció información al público sobre el plan de acción.	
Sin consulta	No hubo consulta	

Foro multiactor

Aunque OGP en Guatemala aún no cuenta con un foro multiactor institucionalizado, la Mesa Técnica de Gobierno abierto (MTGA) es la instancia en la que se sientan miembros del Gobierno, organizaciones de la sociedad civil (OSC) y observadores, para consensuar los procesos de cocreación y seguimiento a la implementación del plan de acción.

Coordinación de la MTGA

El punto de contacto es el encargado de preparar el cronograma anual del plan de acción y convocar a los distintos actores para conformar la MTGA. Esta persona mantiene una base de datos con las organizaciones que han participado en los planes previos y que son invitadas a participar de nuevo, al inicio de cada ciclo de cocreación.

Se ha buscado progresivamente la inclusión de más organizaciones en la MTGA. También ha ocurrido que se publicite la participación durante la celebración de esta Mesa, para que a ella ingresen nuevas organizaciones. En ese sentido, la participación en la elaboración de los planes de acción ha estado abierta, ya que cualquier organización o individuo ha podido, en principio, participar en el proceso. Los diferentes participantes suelen también invitar a instituciones adicionales al proceso de cocreación. De forma especial, el proyecto de Participación Cívica de Counterpart se ha encargado de invitar a organizaciones con las que trabajan en otros proyectos, para participar en esta mesa técnica.

Las reuniones celebradas por la Mesa son presenciales y algunos procedimientos de seguimiento y encuestas suceden en línea. La MTGA se reúne en la ciudad capital, aunque el Gobierno también organiza consultas ciudadanas regionales a fin de obtener insumos para diseñar los compromisos. No obstante, el diseño de los mismos está en manos de las entidades participantes.

Integrantes de la MTGA

El núcleo de las organizaciones participantes de la MTGA se formó durante el proceso de cocreación del segundo plan de acción (2014-2016). Desde entonces, este grupo es convocado cada vez que se inicia cada proceso de cocreación de un nuevo plan de acción.

Para el tercer plan, se integraron nuevas organizaciones, tantas que duplicaron la cantidad de OSC participantes en comparación con procesos anteriores. De acuerdo con la información disponible en el sitio web oficial de gobierno abierto, se puede apreciar que en el mes de abril de 2019 se contaba como participantes a 21 organizaciones sociales, 47 entidades públicas, 2 gobiernos locales, 7 observadores y 1 investigador del IRM .

Por parte del Gobierno, los delegados que participaron representan a varias dependencias del Ejecutivo (Gobernación, Economía, Finanzas, Educación, Agricultura, entre otros), instituciones autónomas (Asociación Nacional de Alcaldes –ANAM–, Tribunal Supremo Electoral), al Congreso y al Organismo Judicial. Desde el inicio del **mandato** del presidente Morales, el Ejecutivo ha participado activamente en el proceso.

En cuanto a la participación de la sociedad civil, algunos de los entrevistados para este informe comentaron que el listado en línea no está debidamente actualizado y que la entrada y salida de varias OSC de la MTGA ha sido constante, por lo que no se puede determinar el número preciso de organizaciones participantes⁸. La mayoría de las OSC integrantes de la Mesa se dedican a los temas de fortalecimiento de la democracia, desarrollo económico y social, construcción de la paz, derechos humanos, transparencia y/o anticorrupción. También participan *think tanks* del sector privado. Esta cantidad y presencia de OSC dentro de la Mesa aún no se ve balanceada por organizaciones que defiendan a colectivos excluidos o especialmente vulnerables (mujeres, población LGBTIQ, jóvenes, indígenas, campesinos y migrantes), que son minoría.

En opinión de algunas de las organizaciones participantes, el primer plan de acción de OGP se elaboró sin la participación de la sociedad civil; en el segundo se invitó a organizaciones “a dedo” y para el tercero se realizó una convocatoria amplia y se desarrolló un trabajo colaborativo con el Gobierno, donde participaron activamente al menos ocho OSC.

Participación y colaboración a lo largo del desarrollo del plan de acción

En gran medida, el proceso de elaboración del cuarto plan de acción de OGP fue liderado e impulsado por la GPAT Abierto y Electrónico. Se crearon múltiples espacios para el encuentro entre servidores públicos, sociedad civil organizada y público en general, con el fin de obtener insumos, consensuar las temáticas del plan de acción y discutir el contenido de los compromisos.

Sin embargo, en los espacios clave para la redacción de compromisos no se contó con la participación activa de representantes gubernamentales con poder de decisión y, en algunos casos, dichos espacios no permitieron una participación efectiva de organizaciones y actores no gubernamentales. Adicionalmente, decisiones políticas no vinculadas directamente con el proceso de OGP, como la decisión de no renovar la CICIG, afectaron la relación entre algunas de las OSC y el Gobierno. Por estas razones, algunos representantes de organizaciones de la sociedad civil criticaron la calidad del proceso de desarrollo del plan, alegando que, en primer lugar, no se dio pie a discusiones profundas sobre los temas en cuestión y no permitió una colaboración plena entre partes y, en segundo lugar, el clima político no era propicio para la colaboración entre OSC y Gobierno.

Preparativos previos al desarrollo del plan

Los preparativos para la cocreación del cuarto plan de acción iniciaron en enero de 2018. El proceso comenzó con la socialización de una metodología y un cronograma preparado por el punto de contacto para elaborar el cuarto plan⁹. Con el objetivo de apoyar en el proceso de cocreación, el punto de contacto en funciones Zaira Mejía, invitó a las organizaciones registradas en la base de datos de OGP Guatemala a participar durante febrero en un curso de certificación de facilitadores, organizado conjuntamente con el Instituto Nacional de Administración Pública y el proyecto de Participación Cívica de Counterpart¹⁰. Un total de 27 personas fueron capacitadas, entre funcionarios del Gobierno y representantes de la sociedad civil.

En estos preparativos también destacó la reunión de la MTGA celebrada el 28 de febrero de 2018, donde la Sra. Mejía propuso a los participantes recoger propuestas de temas que permitieran identificar los ejes temáticos del cuarto plan de acción, mediante la técnica de lluvia de ideas. En dicha reunión se acordó incluir compromisos que respondieran a la Agenda 2030 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible así como crear un Comité Sistematizador con miembros voluntarios de la Mesa, para analizar los insumos y agrupar en categorías las actividades y propuestas planteadas¹¹.

En una segunda reunión de la MTGA realizada el 15 de marzo de 2019, el Comité Sistematizador presentó una propuesta de 12 ejes temáticos para incorporar en ellos compromisos e hitos del futuro plan de acción¹². Los 12 ejes temáticos propuestos fueron los siguientes:

1. Mecanismos de transparencia y anticorrupción
2. Educación
3. Gobiernos locales
4. Ambiente, recursos naturales y gestión de riesgo
5. Innovación en la gestión pública
6. Transparencia fiscal, compras y contrataciones públicas
7. Salud, seguridad alimentaria y nutricional
8. Protección e inclusión social
9. Inversión y empleo
10. Gobierno electrónico y servicios públicos en Línea
11. Fortalecimiento institucional en seguridad y justicia
12. Transparencia en los procesos electorales

Mejía reiteró en ese momento que el cuarto plan de acción debía ser transversal con la Política General de Gobierno guatemalteco, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el

Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032¹³. Asimismo, entregó un documento con una propuesta de reglas para el funcionamiento de la mesa técnica para la cual el consenso fue la manera indicada para la toma de decisiones. Se partió de la experiencia de trabajo del tercer plan de acción.

Según las entrevistas, durante el tercer plan de acción, la comunicación entre Gobierno y OSCs era intermediada por Zaira Mejía. De ella y de su equipo dependía la elaboración del plan así como de coordinar y preparar las sesiones de trabajo. Para el proceso de cocreación del cuarto plan de acción se mantuvo este esquema de trabajo: Mejía organizaba las reuniones generales de la mesa técnica y las reuniones específicas con participantes de la sociedad civil y observadores. En la reunión “técnica” entre OSC y observadores, en particular, se buscaba asentar el proceso de trabajo, preparar los documentos y las propuestas para la Mesa. Mejía también organizó y dirigió la reunión con el Comité Sistematizador que constaba de un equipo mixto de OSC y funcionarios. Por otra parte, se encargaba de informar a las partes sobre las fechas de reunión (de los grupos de trabajo y las reuniones generales). Las convocatorias a las reuniones también fueron divulgadas en el portal gubernamental de gobierno abierto¹⁴.

Inicio formal del proceso de desarrollo del plan

Luego de sentar las bases para el proceso de desarrollo del plan a partir del trabajo organizado a través de la Mesa, se abrió el proceso al público en general. La declaración pública de apertura se llevó a cabo en el Palacio Nacional de la Cultura, el 4 de abril de 2018. El presidente Morales dio las palabras inaugurales y aprobó la metodología del proceso que se llevaría a cabo entre abril y agosto de 2018¹⁵.

El diseño del cuarto plan de acción inició con una fase llamada “consultas ciudadanas regionales” celebradas del 17 de abril al 19 de mayo de 2018, y que tuvieron por objetivo recolectar ideas del público que ayudaran luego a trabajar las propuestas de compromisos establecidas por la Mesa. Las consultas se realizaron mediante seis foros regionales en las ciudades de Guatemala, Jutiapa, Cobán, Chiquimula, Escuintla y Mazatenango. En cada ejercicio se dividía a los participantes en grupos de reflexión, con dos facilitadores (miembros de la Mesa que participaron voluntariamente en la gira por el territorio), quienes moderaban y registraban los aportes de las personas. Los facilitadores indagaban sobre las necesidades locales en materia de educación, protección del ambiente, transparencia (cubriendo de esta manera los 12 ejes temáticos previamente definidos), y registraban las ideas. Al finalizar las consultas, el equipo entregó a la Mesa una tabla con 570 aportes ciudadanos, divididos entre los 12 ejes temáticos¹⁶. Estos aportes fueron demandas de diversa naturaleza, propuestas, quejas e ideas sobre lo que debería hacer el Gobierno para propiciar el desarrollo local, en función de los ejes temáticos (educación, ambiente, seguridad, gobierno local, etc.). Según Zaira Mejía, estos aportes sirvieron enseguida como ideas “rompe hielo” cuando iniciaron las reuniones de cocreación¹⁷.

Luego de la fase de consultas el equipo de OGP llevó a cabo 12 reuniones de trabajo en la Ciudad de Guatemala (una mesa por eje temático), para que los participantes de la MTGA pudieran reunirse a elaborar los hitos y compromisos del plan. Estas reuniones también se abrieron al público, de modo que pudieran participar organizaciones no inscritas oficialmente, y algún ciudadano a título personal y sin afiliación institucional. En estos encuentros, el trabajo consistió en discutir, consensuar y redactar la justificación, los objetivos y las actividades de cada compromiso, con los hitos correspondientes.

Las reuniones de trabajo se llevaron a cabo en dos rondas sucesivas, que duraron del 11 al 22 de junio y del 5 al 30 de julio. En cada ronda se constituyeron mesas con representantes de las OSC e instituciones públicas, quienes realizaron el trabajo técnico de elaborar los hitos y compromisos. El acompañamiento técnico para cumplir con los estándares de OGP (por ejemplo, redactando los compromisos según los criterios SMART), afinar el contenido y la calidad de las propuestas, estuvo a cargo de Participación Cívica/Counterpart y las OSC

Centro de Estudios e Investigaciones para el Desarrollo y la Paz (Ceidepaz), Cenacide, CIEN y Guatecívica¹⁸. Aunque la facilitación estuvo en su mayoría a cargo de delegados del Gobierno, dos OSC, Centro Internacional para Investigación en Derechos Humanos (Ciidh) y Artículo 35, colaboraron también en esta tarea.

A pesar de contar con esta metodología de trabajo abierta y extensa, el informe de la Asociación Doses que relata el proceso de cocreación, destaca como problema la poca participación de la sociedad civil en las mesas temáticas, y la gran disparidad en el número de participantes entre sociedad civil y Gobierno, ya que los funcionarios fueron siempre mayoritarios¹⁹. Por su parte, la OSC Icefi lamentó la ausencia de funcionarios directivos o de alto nivel en las mesas, lo que a su juicio complicaba la posibilidad de aterrizar las ideas de compromisos o hitos en actividades específicas o efectivas²⁰.

Una vez concluida la segunda ronda, y en un comunicado colectivo leído durante una reunión general del 2 de agosto, once organizaciones participantes en la Mesa expresaron su preocupación por que se presentara un plan de acción “sin cumplir los requerimientos mínimos” –en particular, la ausencia de reglas claras respecto a la toma de decisiones y la ausencia de un foro multisectorial institucionalizado²¹– a la vez que propusieron modificaciones metodológicas para el proceso de cocreación²². El grupo estaba compuesto, en parte, por los delegados de Ceidepaz y Ciidh, vinculados de cerca al proceso de sistematización del cuarto plan de acción y por los de otras organizaciones que habían formado el núcleo de las OSC participantes en OGP durante el tercer plan de acción, pero que en este momento habían moderado su participación en la Mesa a raíz de lo sucedido con la CICIG.²³

Por una parte, en las propuestas de revisión metodológica se identifica como problema la poca cooperación entre OSC y Gobierno, por lo que solicitaron acordar mecanismos de gobernanza entre las partes. También solicitaron un mayor esfuerzo de comunicación del Gobierno hacia la sociedad civil participante y un mayor esfuerzo de registrar por escrito todo el proceso. Por otra parte, en la reunión plenaria surgieron peticiones relativas a la necesidad de mejorar la redacción de los hitos y compromisos, mejorar la participación ciudadana y retransmitir en línea las sesiones de trabajo²⁴. El grupo de la sociedad civil también solicitó una prórroga para extender el proceso de cocreación, ya que en el cronograma inicial se esperaba concluir el proceso a finales de agosto.

Pese a la reticencia inicial de Zaira Mejía de extender el plazo para la cocreación, se decidió extender la cocreación y crear un “Comité Técnico”, coordinado por el comisionado presidencial de la GPAT para trabajar las mejoras metodológicas. En la composición de este comité hubo cierta paridad al inicio con siete delegados del Gobierno y diez de la sociedad civil²⁵. El trabajo del Comité Técnico consistió en diseñar una nueva hoja de ruta, establecer los procedimientos necesarios para las actividades de cocreación y preparar una nueva sistematización de los compromisos y sus metas.

La propuesta de mejora metodológica incluía que las mesas se transmitieran en línea, y que se garantizara una mayor paridad en la toma de decisiones. También se propuso una encuesta en línea, abierta a la ciudadanía, con el fin de evaluar el proceso de cocreación hasta la fecha. La hoja de ruta que estableció el Comité Técnico contempló 24 nuevas rondas de cocreación, con las que se esperaba terminar de elaborar la redacción y contenido de los compromisos.

Sin embargo, cuando el Comité estaba trabajando en las propuestas, se produjo un nuevo hecho político relevante, resultado de la confrontación antes indicada: el presidente Morales anunció la no renovación del mandato de la CICIG,²⁶ lo que provocó como protesta la salida de cinco OSC del Comité Técnico y de la MTGA, quedando así muy debilitada la representación de la sociedad civil en el citado Comité.

Pese a tal suceso, el Comité Técnico decidió seguir la hoja de ruta sin ser reemplazados los puestos vacantes. En este nuevo escenario, las rondas de mesas temáticas para la cocreación se llevaron a cabo entre el 1 y el 23 de octubre²⁷. No hubo registro ni levantamiento de actas de las reuniones ni una lista participantes durante esta fase, por lo que no es posible hacer una evaluación objetiva sobre las actividades y sus avances. Sin embargo, las opiniones recogidas por el investigador del IRM de los representantes de la sociedad civil, dan cuenta de la persistencia de las condiciones adversas que fueron foco de crítica en las etapas anteriores. Entre ellas, miembros de la organización CIEN señalaron la escasa representación de las OSC, manteniéndose así subrepresentación en las mesas temáticas. Debido al retiro de varias OSC, OGP en Guatemala trató de suplirlas invitando a otras que tenían alguna experiencia previa de trabajo con los organismos públicos a cargo de cada eje temático. Acudieron al llamado organizaciones como CIEN, que no había participado activamente de las etapas anteriores, y que tenía poco conocimiento del proceso de OGP hasta ahora.

El 20 de noviembre de 2018 se realizó la reunión de validación de los hitos y compromisos. Según la GPAT, asistieron altas autoridades de las instituciones encargadas de llevar a cabo los compromisos, así como “varias organizaciones de sociedad civil, ciudadanos, observadores y el IRM”, aunque no precisaron los nombres o la cantidad exacta de participantes²⁸. El informe de Doses señala, por su parte, que la presencia de la sociedad civil fue solamente “simbólica”²⁹.

Finalmente, el 28 de noviembre se celebró la Mesa Técnica de Alto Nivel de Gobierno abierto, un acto protocolario en el que el presidente Morales aprobó el cuarto plan de acción de gobierno abierto para el período 2018-2020 y donde se hizo público su lanzamiento.

En conclusión, el proceso de desarrollo del plan de acción 2018-2020 contó con espacios concretos para la obtención de insumos y donde el Gobierno respondió ante las peticiones de las organizaciones de la sociedad civil, por ejemplo, accediendo a la extensión del proceso de desarrollo del plan y realizando encuentros adicionales en los que se permite la discusión en concreto de los compromisos y sus hitos. Sin embargo, el formato bajo el cual se organizaron las mesas de trabajo impidió un diálogo profundo e iterativo entre partes y se afectó el proceso ante la ausencia de representantes de alto nivel de las instituciones de Gobierno (por ejemplo, directivos de agencias públicas que podrían definir rutas de acción e hitos de compromisos) pues no permitió una colaboración efectiva y una responsabilidad compartida en el proceso de toma de decisiones.

Adicionalmente, la coyuntura política afectó en cierta medida la calidad de la participación de las organizaciones de la sociedad civil, debido a la salida de algunas de ellas, que fueron parte del desarrollo de planes de acción previos. La respuesta del Gobierno permitió sumar nuevos actores al proceso y responder a las demandas de la sociedad civil en materia metodológica. Algunas organizaciones consideraron esta respuesta tardía y que la salida de las organizaciones debilitó la participación de la sociedad civil en el proceso de cocreación.

Adicionalmente, el descontento de la sociedad civil por factores externos al proceso de OGP, particularmente el suceso político sobre la no renovación de la CICIG, afectaron el proceso de cocreación del plan. La creciente tensión llevó al equipo del Gobierno a responder a las demandas de la sociedad civil, sobre todo en la fase de revisión metodológica a mitad del proceso de cocreación. Sin embargo, algunas OSC consideraron que esta respuesta para hacer cambios a la metodología fue tardía y el retiro de estas OSC terminó por debilitar la participación significativa de la sociedad civil en la cocreación, que desde el inicio era frágil.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

Guatemala demostró avances gracias a la voluntad inicial de ampliar el alcance de los compromisos, al agregar a la planificación la agenda de los ODS en el país. De esta manera, lograron mantener el interés de las distintas entidades públicas que participaron anteriormente e incluir nuevas entidades públicas en la MTGA.

El equipo de OGP demostró su receptividad y resiliencia al modificar el cronograma inicial para responder a las demandas provenientes de la sociedad civil, y agregar nuevas fases de trabajo. Adicionalmente, el Gobierno hizo uso de herramientas digitales (encuestas, transmisiones en vivo) para ampliar las posibilidades de difusión y de participación en el proceso.

Finalmente, es destacable el compromiso y esfuerzo del equipo de OGP para llevar a cabo el proceso, a pesar de las limitaciones presupuestarias y logísticas, de las dificultades generadas por la coyuntura política, y de las deficiencias posteriormente identificadas en el diseño del proceso.

Con base en esta experiencia previa, algunas áreas de mejora identificadas por el IRM son:

- Adaptabilidad y capacidad de respuesta del Gobierno frente a demandas de sociedad civil para enfrentar posibles tensiones con OSC, como las que surgieron en el proceso de cocreación.
- Sobre el registro de participantes y de temas tratados en las sesiones de cocreación: el equipo de la OGP no produce de manera sistemática actas de reuniones del foro que sean aprobadas por los participantes y que contengan los temas tratados, los acuerdos alcanzados, las tareas encomendadas y los plazos para su logro. Este hecho genera confusión sobre la identificación de responsabilidades o el estado de avance del proceso de cocreación.
- Sobre el balance en la composición de los cuerpos vinculados al proceso de cocreación, así como en los foros multiactor, es importante mantener el equilibrio entre Gobierno y OSC. En el proceso de cocreación de este cuarto plan de acción no se practicó la inclusión paritaria de miembros de los distintos sectores en las mesas temáticas y en otras instancias en las que se generaron los contenidos de los compromisos y las metas.
- Sobre el conocimiento de OGP y de las problemáticas a atender por parte de los participantes en el proceso de cocreación: para generar confianza en la valoración de las instancias de participación es necesario que las personas participantes tengan conocimiento tanto de los valores de OGP, como de los problemas sociales que se están abordando, así como de las capacidades y posibilidades de trabajo adentro de las dependencias del Estado.
- Sobre la gestión de las expectativas en el proceso de cocreación: un factor de frustración en la cocreación fue que muchos de los temas que se acordaron en una sesión de trabajo de las mesas temáticas, quedaron pendientes de avanzar o formalizar, pues para ello era necesaria la aprobación por una autoridad que al final no participó en el proceso.
- Sobre la continuidad de los participantes: es importante que los participantes de las OSC se mantengan a lo largo del proceso de cocreación y cuiden la continuidad del trabajo en las distintas fases operativas.
- Sobre la constancia y confianza de las OSC en el proceso de cocreación: hubo desfases de comunicación entre las distintas partes implicadas que tienen que ver con una participación intermitente e irregular de las organizaciones inscritas en OGP. Estos desfases tienen que ver con recursos y con acceso a la información, pero también con una dinámica de desconfianza de las OSC respecto del Gobierno, y que se agudizó por la confrontación entre éste y la CICIG.

Para mejorar el desempeño en dichas áreas, el investigador del IRM recomienda lo siguiente:

- Establecer procedimientos claros y consensuados para la toma de decisiones, que permita que todos los integrantes de la mesa técnica tengan oportunidad de incidir en las decisiones desde la etapa de preparación metodológica, programática y conceptual. Una alternativa es formalizar un comité ejecutivo (similar al actual Comité Técnico) donde sus integrantes sean elegidos por los miembros de la MTGA en el que haya paridad entre representantes del Gobierno y sociedad civil, para preparar en conjunto los procesos de cocreación.
- Para mejorar la comunicación y la confianza en la MTGA y en el proceso, se recomienda estandarizar un formato de actas de reuniones y minutas de interlocuciones, y garantizar el levantamiento de actas y del listado de participantes.
- Para mantener la paridad entre participantes del Gobierno y sociedad civil, se recomienda redoblar esfuerzos para atraer a representantes de OSC o independientes, con capacidades técnicas, y que puedan ser interlocutores válidos y con opinión fundada para dialogar en la Mesa.
- Institucionalizar la MTGA para consolidarla como el foro multiactor de OGP, para lo cual es necesario darle un carácter permanente y asegurar que se represente la diversidad de la sociedad civil en su constitución y renovación. Ello exige establecer procedimientos consensuados para la selección transparente y el nombramiento de los integrantes de la sociedad civil en el foro. También se sugiere que la convocatoria para integrar la Mesa se renueve parcialmente coincidiendo con el inicio de cada nuevo proceso de cocreación. De esta forma la MTGA constituida en Foro, contaría con una mezcla de representantes nuevos y otros con experiencia en el proceso, garantizando así que se conserva su memoria institucional asociada a los procesos de OGP previos. En el futuro esta Mesa podría incluso colaborar transversalmente en otras áreas de política pública, como aquella asociada a los ODS.
- En el caso que una autoridad gubernamental sea interpelada por una demanda de la sociedad civil o de las instancias participativas, se recomienda instituir dentro de la Mesa un mecanismo inclusivo de respuesta fundada que analice el caso, tome una decisión al respecto y comunique oportunamente el resultado del análisis. Ello permitiría canalizar correctamente estas cuestiones de calado, sin detener o enturbiar el proceso de OGP.
- Se recomienda establecer acciones de inducción y formación para que los participantes de distintos sectores que aún no están familiarizados con el gobierno abierto estén formados y sensibilizados adecuadamente sobre los principios y valores de OGP.
- Se recomienda implementar acciones para garantizar la participación de funcionarios con capacidad de decisión efectiva en el proceso de definición de los compromisos. No obstante, también es importante sensibilizarlos en los procesos respecto de los objetivos perseguidos con la participación y sus límites, a fin de evitar frustración o desencanto.
- Finalmente, se recomienda establecer medios de comunicación efectivos entre las distintas agencias implementadoras para mantener actualizada y completa la información en el sitio web de gobierno abierto, y velar por que la documentación sea compartida y permanezca pública y de acceso libre.

¹ Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (Copret), *Autoevaluación gobierno abierto* (Guatemala: Gobierno de Guatemala, 2013), 1-4. Acceso el 22 de febrero de 2018: <https://www.opengovpartnership.org/documents/guatemala-self-assessment-report-2013-spanish> .

² Entre el fin de la Copret y la emisión del nuevo acuerdo gubernativo hubo un vacío de autoridad durante el cual se abrió una oficina técnica en el Ministerio de Finanzas.

³ Presidente de la República, *Acuerdo Gubernativo n.º 41-2018* (Guatemala: Secretaría General de la Presidencia de la República, 2018)

⁴ La comisión que integra la GPAT está compuesta por el presidente, algunos miembros del gabinete (los ministros de Gobernación, Finanzas Públicas, Relaciones Exteriores) y el Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia.

⁵ El Gobierno de la República de Guatemala por medio del Acuerdo Gubernativo 45-2020 modificó el Acuerdo Gubernativo 360-2012 de creación de la Comisión Presidencial de Transparencia y Gobierno Electrónico (COPRET), transformándola en Comisión Presidencial de Gobierno Abierto y Electrónico. Asimismo, modificó su objeto, atribuciones y plazos. El texto del documento se encuentra disponible en el siguiente enlace:

<https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2020/03/AG-045-2020.pdf>

⁶ Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de la OGP, de acuerdo con los lineamientos del IRM.

⁷ “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014:

http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/foundations_course/IAP2_P2_Spectrum_FINAL.pdf

⁸ Sitio web de gobierno abierto de Guatemala. Acceso el 24 de febrero de 2018:

<http://gobiernoabierto.gob.gt/mesa-tecnica/>

⁹ Entrevista con el equipo IRM del tercer plan de acción. Doses, Ciudad de Guatemala, 20 de febrero 2019.

¹⁰ Comunicación por correo electrónico del punto de contacto al listado de participantes en la Mesa Técnica del 1ero de febrero de 2019.

¹¹ GPAT, 4to. *Plan de Acción Nacional de Gobierno abierto 2018-2020* (Guatemala: GPAT, 2018), 20.

¹² Asociación Doses, *Lecciones aprendidas y buenas prácticas* (Guatemala: Doses, 2019), 33.

¹³ Ibidem. El Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032 es un plan de la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (Segeplan) publicado en 2014.

¹⁴ Asociación Doses. *Lecciones Aprendidas*, 34.

¹⁵ Proceso de co creación del plan de acción, metodología de trabajo presentada para los meses entre Abril y Agosto de 2018: <http://www.infom.gob.gt/pagina-principal/proceso-de-co-creacion-cuarto-plan-de-accion-nacional/>

¹⁶ El documento de sistematización de los aportes de los seis foros regionales se encuentra aquí:

<http://gobiernoabierto.gob.gt/aportes-ciudadanos-pdf/> . Ver también: GPAT, 4to. *Plan de Acción Nacional*, 32.

¹⁷ No hay minutas de las mesas temáticas de co creación que permitan verificar esto.

¹⁸ Equipo del OGP Guatemala, “Ayuda de memoria MTGA 02 Agosto 2018”, 6.

¹⁹ Doses, *Lecciones Aprendidas*, 40.

²⁰ “Guatemala: Icefi recomienda corregir la metodología de la mesa de trabajo de transparencia fiscal y gobierno abierto”, Icefi.org, 11 de junio 2018, acceso el 8 de abril 2019: <http://www.icefi.org/comunicados/quatemala-icefi-recomienda-corregir-la-metodologia-de-la-mesa-de-trabajo-de> .

²¹ Ceidepaz et al, *Propuesta mejora metodológica proceso cocreación plan de acción GA – Sociedad civil*, Guatemala: 2 de agosto de 2018:

http://icefi.org/sites/default/files/propuesta_mejora_de_metodologia_cocreacion_-_4to_panOGP.pdf

²² Doses, *Lecciones Aprendidas*, 69. El grupo de las 11 OSC estaba compuesto por: Ceidepaz, Ciihd, Acción Ciudadana, Icefi, Sedem, Centro Nacional de Información e Investigación en Desarrollo y Desastres (Cenacide), Coordinadora Institucional de Promoción por los Derechos de la Niñez (Ciprodeni), Cost Guatemala, Guatecambia, Artículo 35 y ChildFund.

²³ En septiembre de 2017 un grupo de organizaciones del núcleo de las OSC representadas en la Mesa (dentro de las que destacan Acción Ciudadana, Icefi, Red Ciudadana) deciden retirarse de manera provisoria de OGP a propósito de la declaración de “*persona non-grata*” por parte del Gobierno al Sr. Comisionado de la Cicig Iván Velásquez.

Algunas de las organizaciones que se salieron en septiembre fueron reintegrándose al espacio a inicios del cuarto plan de acción en febrero de 2018. Es hasta después (agosto de 2018) que el problema que se asomó en 2017 vuelve a surgir.

²⁴ Ibid., 70.

²⁵ Los participantes fueron: de parte del Gobierno, los delegados de los ministerios de Finanzas, Educación, Economía, Gobernación, Desarrollo, Salud Pública y Segeplan; de parte de las OSC, los delegados de Acción Ciudadana, Icefi, Artículo 35, Guatecívica, Guatecambia, Ciihd, Ceidepaz, Red de Mujeres por la Democracia, Red Ciudadana y Sedem. Ibid., 71.

²⁶ Su retiro se debe a la decisión del Presidente Morales de anunciar en ese entonces la no renovación del mandato de la Cicig a la vez que prohibía el ingreso de Iván Velásquez al país, “invocando razones de seguridad nacional”. La decisión fue acompañada de un amplio despliegue de fuerzas militares. El presidente fue respaldado durante su conferencia de prensa por un contingente de oficiales del ejército a la vez que una caravana de tanquetas desfiló en las afueras de las oficinas de la Cicig y después por la embajada de Estados Unidos. Ver nota de Transparency International. Acceso el 27 de febrero del 2019:

https://www.transparency.org/news/pressrelease/transparencia_internacional_condena_intentos_bloquear_lucha_anticorrupcion . Las organizaciones que se retiraron del proceso de co creación fueron las siguientes: Icefi, Artículo 35, Acción Ciudadana, Red Ciudadana, Ciprodeni, Guatecambia y Sedem.

²⁷ Ver el programa de reuniones aquí: <http://gobiernoabierto.gob.gt/version-final-4to-plan-de-accion/> p.40

²⁸ GPAT, 4to. *Plan de Acción*, 42.

²⁹ Doses, *Lecciones Aprendidas*, 71.

IV. Compromisos

Todos los gobiernos que participan en OGP desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos para un período de dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción de OGP compartiendo sus esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo estrategias específicas y programas actuales.

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno abierto que firman todos los miembros de OGP¹. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del IRM². A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM:

- **Verificabilidad:**
 - No es suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
 - Suficientemente específico para ser verificable: ¿Los compromisos y las acciones del compromiso tienen suficiente claridad y especificidad para que su cumplimiento pueda ser verificado objetivamente en el proceso de evaluación?
- **Relevancia:** Esta variable evalúa la relevancia del compromiso frente a los valores de OGP. A partir de un análisis detallado del compromiso, las preguntas que permitirán determinar la relevancia son:
 - Acceso a la información: ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información a la que el público tiene acceso?
 - Participación ciudadana: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para participar o influir en la toma de decisiones o en el diseño de políticas?
 - Rendición de cuentas: ¿El Gobierno generará o mejorará oportunidades para asegurar que los funcionarios se hagan responsables de sus acciones?
 - Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas: ¿Se aplicarán innovaciones tecnológicas, junto con uno de los otros tres valores, para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas³?
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* que el compromiso tendría en caso de ser cumplido. A partir del plan de acción, el investigador del IRM deberá:
 - Identificar la problemática social, económica, política o ambiental;
 - Establecer el *statu quo* al inicio del ciclo del plan de acción y
 - Evaluar en qué medida el compromiso, de ser implementado, mejoraría el desempeño del Gobierno y solucionaría el problema.
- **Cumplimiento:** Esta variable evalúa la implementación y avances en el compromiso. Se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.
- **¿Contribuyó a la apertura en el Gobierno?:** El objetivo de esta variable es medir si el Gobierno se ha transformado como resultado de la implementación del compromiso en las áreas relevantes a los valores de OGP, más allá de los entregables planteados en el plan. Esta variable se evalúa al final del ciclo del plan de acción en el “Informe de implementación del IRM”.

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

Un compromiso potencialmente estelar tiene más potencial para ser ambicioso y para ser implementado. Un buen compromiso describe claramente lo siguiente:

1. **Problema:** El compromiso plantea claramente cuál es la problemática económica, social, política o ambiental que aborda, más allá de únicamente describir un problema administrativo o una herramienta. (Por ejemplo, “la asignación inadecuada de los fondos de los programas sociales” es un mejor planteamiento que la “falta de un sitio de internet”).
2. **Statu quo:** ¿Cuál es el *statu quo* del tema de política al inicio del plan de acción? (por ejemplo, “el 26% de los casos de corrupción judicial no se procesan adecuadamente”).
3. **Cambio:** El compromiso identifica claramente cuál es el comportamiento que busca cambiar, más allá de identificar resultados intermedios (por ejemplo, “duplicar la tasa de respuesta a las solicitudes de información” es un objetivo más sólido que “publicar un protocolo de respuesta”).

Compromisos estelares

El indicador de “compromiso estelar” (🌟) debe tener una mayor explicación por ser de especial interés para los usuarios y es clave para promover mejores prácticas entre los países y entidades de OGP. Los compromisos estelares son aquellos que son considerados ejemplares. Para ello, los compromisos deberán cumplir con los siguientes criterios:

- Potencialmente estelar: el diseño del compromiso debe ser **verificable, relevante** frente a los valores de OGP y tener un impacto potencial **transformador**.
- Durante el periodo de implementación del plan de acción, el Gobierno debe lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso. La evaluación deberá calificarlo como **sustancial** o **completo**.

Esta variable se evalúa al final del plan de acción, en el “Informe de implementación del IRM”.

Resumen general de los compromisos

El plan de acción se enfoca en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y el Plan Nacional de Desarrollo a la vez que se concibe la transparencia y los mecanismos anticorrupción como un medio para propiciar desarrollo. Son 12 ejes temáticos, compuestos por 24 compromisos en total. A grandes rasgos, esos ejes se pueden dividir en dos bloques principales: la aplicación de principios de gobierno abierto a los ODS y el fortalecimiento de mecanismos de transparencia y anticorrupción. En el plan se contempla también el apoyo a procesos de Gobierno local, innovación en la gestión pública y el fortalecimiento institucional en seguridad.

¹ Alianza para el Gobierno abierto: Artículos de Gobernanza, junio de 2012 (Actualizado en marzo de 2014 y en abril de 2015): https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² Manual de procedimientos del IRM: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

1. Sensibilizar y formar a la ciudadanía sobre los efectos de cambio climático, el uso eficiente de los recursos naturales, la gestión de riesgo a desastres, para el cuidado del medio ambiente y su publicación en datos abiertos.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Impulso al mejoramiento de programas educativos para sensibilizar a la población en materia ambiental y de gestión de riesgo a desastres

Su finalidad es sensibilizar e involucrar a la población guatemalteca en la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica, las áreas protegidas de Guatemala, así como la gestión de riesgo a desastres, para mejorar la calidad de vida de la población guatemalteca con acciones transparentes¹.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Guatemala es considerado un país vulnerable ante las distintas amenazas naturales, climáticas y humanas que son susceptibles de afectar tanto a la economía como a la biodiversidad. No obstante, el país tiene un largo camino por recorrer para alcanzar una gestión integrada de los recursos naturales². La agroexportación es uno de los pilares productivos de la economía³, por lo que cualquier desastre natural o fenómeno de sequía puede tener consecuencias importantes en el rendimiento del país. Por otra parte, la intensificación de distintas actividades extractivas en los territorios (caña de azúcar, palma africana, minería, hidroelectricidad) desde el inicio de los años 2000, combinada con los efectos de un Estado débil (poca capacidad regulatoria o gobernabilidad), conducen a una mayor vulnerabilidad para resguardar la megadiversidad ecológica que contiene el país, y para garantizar la provisión de servicios básicos para la población rural⁴.

En este compromiso la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA), se comprometen a mejorar varios programas de educación en medio ambiente, cambio climático y la gestión de riesgo de desastres naturales. El problema identificado consiste en el desconocimiento de las políticas y programas de educación ambiental públicos. El compromiso está vinculado a la implementación del Objetivo de Desarrollo Sostenible n°. 13 ("Mejorar la

educación, la sensibilización y la capacidad humana e institucional en relación con la mitigación del cambio climático, la adaptación a él, la reducción de sus efectos y la alerta temprana.”). A través del fortalecimiento de estos programas de educación, se busca formar a ciudadanos con valores ecológicos.

Las actividades de este compromiso son las siguientes:

- Continuar con la impartición de cursos que tienen que ver con la problemática general. Cabe indicar que se trata de una oferta educativa previamente creada, donde no hay programas nuevos preparados para el logro de este compromiso:
 - Programa nacional en educación en gestión integral de riesgo a desastres de Conred;
 - Programa de educación ambiental y el proyecto Educación para la conservación de las áreas protegidas y la biodiversidad de Conap;
 - Diplomado en educación ambiental con énfasis en cambio climático y el Diplomado de guardianes ecológicos del MARN;
 - Programa de fortalecimiento de la administración de agua para la producción sostenible” del MAGA.
- En cada caso, se debe publicar información en formato de datos abiertos sobre los beneficiarios de estos cursos y la cobertura.

El compromiso cumple con la función de informar y transferir prácticas y/o conocimientos conservacionistas, para generar procesos locales, interindividuales, de protección del ambiente y gestión de riesgos. En todos los hitos se menciona que los listados de beneficiarios y el alcance de la cobertura de cada programa educativo serán publicados en datos abiertos. En ese sentido, se puede decir que el compromiso es verificable y relevante ya que incorpora el valor de acceso a la información, al publicar información nueva sobre la implementación de cada uno de estos programas.

Sin embargo, no se especifica en ningún hito cómo cada programa va a ser fortalecido. En los hitos 1, 2 y 4 no queda claro si se trata de sensibilizar a ciudadanos o funcionarios, ni se explicita la cantidad de personas a ser beneficiadas. Tampoco se especifica cuáles áreas de cada programa son las que van a ser fortalecidas y con qué medios (nuevos módulos, cursos, talleres, nueva tecnología, etc.). Por otra parte, la información planteada en el compromiso no arroja luz sobre el propósito de los “datos abiertos” que van a ser compartidos, ni la pertinencia de publicarlos para conseguir un cambio positivo en la población. Por ello, aunque el compromiso podría ser un paso positivo hacia la sensibilización ciudadana sobre temas medioambientales, su falta de especificidad no permite entender su alcance y se considera de impacto potencial menor.

De acuerdo a Raúl Maas del Instituto de Investigación y Proyección sobre el Ambiente Natural y Sociedad (Iarna), cualquier acción que tome el Estado para formar ciudadanía, en particular, sobre los peligros del cambio climático, es significativa, por el peso de las asimetrías sociales en Guatemala. No obstante, Maas es cauto al proyectar que el Estado sea capaz de cumplir con los objetivos del compromiso tal y como han sido formulados, por lo que considera que el impacto potencial es limitado.

Siguientes pasos

Conviene aclarar de qué manera el compromiso estaría aportando elementos nuevos a la realización de cada programa, para poder verificar, dentro de su continuación qué avances hubo y cuál fue la línea de base inicial.

En lo que concierne a la publicación de datos sobre cada programa, sería necesario obtener más información acerca de la importancia de publicar los listados de beneficiarios y la cobertura. De manera más específica, convendría detallar cómo se escogieron a los beneficiarios y a las regiones de intervención, en cada programa educativo.

Si el objetivo principal está ligado a la formación de ciudadanos, sería importante incorporar componentes de participación ciudadana que empoderen a las personas a incidir en las

políticas locales conservacionistas y no solo para aprender buenas prácticas. Esto serviría de puente entre la necesidad transformadora de formar a ciudadanos conscientes con los retos ambientales del país, y desarrollar mejores mecanismos de gobernanza ambiental a nivel local, como acicate para complementar la intervención pública.

¹ Se puede encontrar el texto completo del compromiso en el documento del plan de acción:

<http://gobiernoabierto.gob.gt/version-final-4to-plan-de-accion/> .

² Cuestionario para expertos, Raúl Maas.

³ Banco de Guatemala, *Guatemala en Cifras 2018* (Guatemala: Banguat, 2019), 40.

⁴ Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna), *Perfil Ambiental de Guatemala 2010-2012* (Guatemala: Iarna, 2012).

2. Impulsar la segunda fase de la Estrategia de Adaptación Climática, a través del Modelo de Adaptación Climática (MAC), participativa y su publicación en datos abiertos.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Contribuir a que las comunidades seleccionadas realicen prácticas, ambiental y culturalmente adecuadas para el uso y conservación de los bienes y servicios naturales, a fin que les permita reducir su vulnerabilidad y mejoramiento de su adaptación al Cambio Climático, con énfasis en la seguridad alimentaria.

Busca coadyuvar a la implementación de la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, La Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero (Decreto 7-2013), Política Nacional de Cambio Climático, y el Plan de Acción Nacional de Cambio Climático, a través de la adopción de prácticas de prevención de riesgo, reducción de la vulnerabilidad y mejora de la adaptación al Cambio Climático, a la vez que contribuye a la mejora de la calidad de vida de la población y al establecimiento de mecanismos financieros que apoyen la perdurabilidad de dicha Ley, Política y Plan en el mediano plazo. De esta manera se pretende contribuir a que las comunidades seleccionadas realicen prácticas, ambiental y culturalmente adecuadas para el uso y conservación de los bienes y servicios naturales, a fin que les permita reducir su vulnerabilidad y mejoramiento de su adaptación al Cambio Climático, con énfasis en la seguridad alimentaria

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X				X							Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

En este compromiso la problemática está vinculada a los objetivos del Modelo de Adaptación Climática (MAC) y a las iniciativas para combatir y prepararse para el cambio climático a nivel regional. El proyecto se implantó en una sección geográfica del llamado “corredor seco”, que abarca gran parte de las regiones central oriental, donde las sequías son frecuentes y la seguridad alimentaria de la población se ve amenazada por altas temperaturas y escasez de agua. Esta región es la más vulnerable del país al cambio climático.

El objetivo del compromiso consiste en impulsar una nueva fase del MAC, aunque, de manera general, el compromiso busca transmitir a la población destinataria prácticas de

adaptación al cambio climático. Para lograr el objetivo, se plantean seis hitos que corresponden a las actividades pensadas dentro del MAC que debe poner en marcha el MARN.

1. Sensibilización y educación ambiental en temas de adaptación al cambio climático para organizaciones campesinas, líderes comunitarios y representantes de los Consejos Comunitarios de Desarrollo Urbano y Rural (Cocodes). Contempla al mismo tiempo la publicación de información, en formato de datos abiertos, sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado.
2. Desarrollo de un diagnóstico y estrategia de adaptación al cambio climático para la región Ch'orti con participación de los beneficiarios que incluya un proceso de divulgación del plan a organizaciones campesinas así como un sistema de alerta temprana para identificar signos de fenómenos climáticos que puedan impactar la disponibilidad de agua. Contempla, al mismo tiempo, la publicación de información, en formato de datos abiertos, sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado.
3. Desarrollo de una estrategia pensada en particular para mujeres, para la adaptación de las actividades productivas de la región, incluyendo planes de manejo para "incentivos forestales" y manejo de parcelas. Contempla al mismo tiempo la publicación en formato de datos abiertos de información sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado.
4. Transferencia de capacidades a productores de las regiones seleccionadas, quienes implementarán los "bancos de semillas" en coordinación con las municipalidades. Contempla al mismo tiempo la publicación de información, en formato de datos abiertos, sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado.
5. Implementación de un proceso de reproducción de aves (gallinas criollas) y transferencia de conocimiento para promotores comunitarios. Contempla al mismo tiempo la publicación de información, en formato de datos abiertos, sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado.
6. "Automatización" del Sistema Integrado de Licencias Ambientales, para facilitar el seguimiento en línea de solicitudes y autorizaciones para que individuos puedan obtener licencias ambientales del MARN.

Los objetivos de los cinco primeros hitos son verificables en la medida que todos incluyen la publicación de nueva información en datos abiertos para cada proceso de capacitación implementado. La información que el MARN publicará al respecto es en cada caso la misma, ya que se trata de datos sobre los beneficiarios, cobertura geográfica y el presupuesto devengado por el MARN para llevar a cabo las actividades previstas. Se considera que este componente es relevante para el valor de acceso a la información porque se trata de nueva información que puede permitir fiscalizar al MARN. De esta manera, el valor de OGP que comparten estos cinco hitos es el acceso a la información.

El hito 2 es relevante al valor de participación ciudadana, ya que se habla de incluir la participación de los beneficiarios en una estrategia y diagnóstico para el cambio climático. No obstante, no se ahonda en la forma de participación de los beneficiarios y hasta qué punto accederán o no a la toma de decisiones, por lo que, en ese aspecto, el hito no es lo suficientemente específico para entender el alcance de la participación de los ciudadanos.

El hito 6, por su parte, es diferente del resto, ya que plantea automatizar un tipo de gestión administrativa en línea. En este caso tampoco se especifica de qué manera la acción contribuye a los objetivos del MAC. Si bien este hito incluye un elemento tecnológico, el objetivo no es relevante para OGP ya que no se trata de producir nueva información. Más bien, consiste en mejorar el acceso de individuos a procedimientos burocráticos, mediante el desarrollo de herramientas en línea.

El impacto se considera menor, ya que la falta de especificidad sobre las distintas estrategias y procesos que han sido pensados, especialmente en los hitos 1,2 y 3 no deja entrever ni la relevancia de cada actividad para mitigar el cambio climático en esa región en

particular, ni la importancia de producir información sobre beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto, para cumplir con los objetivos del MAC (o del gobierno abierto).

El investigador Raúl Maas menciona como reto y posible freno al impacto de un proyecto como este que el MARN es una “entidad que se ha caracterizado por sus limitadas capacidades (físicas, financieras y humanas) para atender los compromisos que asume”¹.

Asimismo, al igual que en el compromiso anterior, se repite el interés por publicar cierta información de cada hito en datos abiertos (beneficiarios, cobertura geográfica y presupuesto aplicado), pero queda la duda sobre la pertinencia de divulgar esta información para alcanzar el objetivo del compromiso, y si la población beneficiada no podría contar a través de un portal de datos abiertos, con información que le sería más útil en su forma de adaptación ante el cambio climático. Es por la falta de especificidad en los procesos y estrategias planteadas, y la relevancia de los datos que serán publicados para los efectos del MAC, que el impacto potencial es considerado menor.

Siguientes pasos

La ambición de un compromiso debe estar vinculada a las posibilidades efectivas y prácticas de la entidad encargada. En ese sentido, el compromiso en cuestión plantea una serie de actividades que son vagas en cuanto al alcance real, los procedimientos que se pondrán en marcha, el impacto esperado y lo que se espera de la participación ciudadana. La mención de la publicación en datos abiertos de cierta información sobre cada hito, aparece como un agregado que suena pertinente para los valores de OGP, pero que no parece aportar mucho a las tareas planificadas, ya que su utilidad no está explicada.

Conviene, para un plan futuro, considerar reducir la cantidad de hitos para enfocarse en algunos que, al ser realizados, tengan un impacto estratégico y multiplicador. El experto que revisó este compromiso identificó los hitos 1, 2 y 4 como particularmente pertinentes (tanto en el fondo como en la forma), que tendrían un impacto potencial más elevado que otros, considerando las capacidades reales del MARN para implementar políticas de este tipo².

¹ Cuestionario para expertos, Raúl Maas.

² Ibidem.

3. Creación participativa del Protocolo de Transparencia para el manejo de los recursos y servicios en situación de emergencia.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Elaboración participativa del Protocolo de Transparencia dirigido a todas las instituciones públicas, para la atención de emergencias a nivel nacional, con la finalidad de transparentar los procedimientos de respuesta y recuperación de desastres naturales.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X					X		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Guatemala es uno de los países de la región con riesgo muy elevado de padecer eventos de origen provocado o natural, que derivan en desastres o emergencias con consecuencias humanitarias. El Estado juega un papel primordial para dar una respuesta organizada y eficaz a estos fenómenos. En efecto, el país ha conocido varios desastres naturales de gran escala desde finales de la década pasada (huracanes, terremotos, deslizamientos de tierra), hasta recientemente en 2018 con la erupción del Volcán de Fuego que afectó a más de 1.7 millones de personas, según la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR)¹. Estos desastres pueden desembocar en crisis humanitarias y la necesaria activación de un amplio aparato de respuesta del Gobierno para asistir a las poblaciones afectadas. En el caso del Volcán de Fuego, se criticó la decisión de las autoridades de no evacuar a las poblaciones aledañas con suficiente tiempo de anticipación (lo que se evidencia en la cifra tan elevada de víctimas que causó la erupción²). Por otra parte, la necesidad de eficacia y rapidez durante la movilización de los recursos para enfrentar este tipo de fenómenos puede generar descontrol logístico y opacidad, que pueden ser origen de la pérdida, robo o desviación de recursos y suministros. Ambas cuestiones apuntan a la necesidad de facilitar herramientas e información para fiscalizar las acciones u omisiones de los encargados en resguardar a la población.

Este compromiso fue elaborado con el objetivo de desarrollar un “Protocolo de Transparencia” con el que puedan contar las instituciones gubernamentales para aclarar los procedimientos que se deben activar en el caso de una catástrofe natural. Asimismo, debe servir para auditar los recursos empleados en los esfuerzos de atención a las víctimas, y para socializar la información sobre la activación del sistema. Se piensa difundir y publicar el protocolo en formato de datos abiertos.

El compromiso cuenta con cuatro hitos interconectados, que lógicamente derivan en la creación y socialización del protocolo de transparencia. Las etapas a seguir son las siguientes:

- La conformación de un comité especializado intergubernamental para crear una guía metodológica.
- La elaboración del protocolo con la participación de organizaciones sociales, en función de la guía metodológica.
- La revisión del protocolo por actores estatales y de la sociedad civil y posibles correcciones en función de los comentarios.
- La entrega del protocolo a la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia –GPAT, para su aprobación.

El compromiso es suficientemente específico para ser verificable, ya que las actividades están diseñadas para cumplir con un objetivo concreto (la elaboración del protocolo), a través de un proceso que es participativo en algunas fases. Los productos esperados son la elaboración de un documento marco (el protocolo), un proceso de revisión grupal y un acto de entrega del documento a una autoridad específica (la GPAT). El compromiso también es relevante para los valores de acceso a información y participación ciudadana. Es relevante para el acceso a información porque en principio se estaría creando información nueva sobre una serie de procedimientos de orden público que le interesan a la ciudadanía (la gestión de desastres y el involucramiento de voluntarios en la reacción estatal al caso). También es relevante para la participación ciudadana ya que en los hitos 2 y 3 se ha considerado el aporte de organizaciones sociales y mesas multiactores como la MTGA en la revisión del protocolo, con la posibilidad de proponer mejoras al documento preliminar.

Este compromiso podría significar un cambio significativo en cómo los funcionarios públicos manejan una crisis por desastres o emergencias en Guatemala. Primero, el Protocolo de Transparencia estaría dirigido a todas las instituciones públicas, por lo que podría mejorar la coordinación y sistematización de la respuesta institucional. Adicionalmente, es primera vez que se toma en cuenta la perspectiva de organizaciones sociales o personas que hayan sido afectadas por desastres naturales en el pasado, lo cual podría resultar en una mejor propuesta del Protocolo.

Sin embargo, en algunos aspectos, el compromiso todavía carece de especificidad. En la conformación de la comisión para crear la Guía Metodológica, no queda claro por qué no se podría incorporar en el grupo de trabajo a organizaciones sociales o a ciudadanos, en alguna calidad de trabajo (como participantes, observadores, etc.), lo que podría fortalecer el aspecto de participación ciudadana desde el inicio. El compromiso plantea en un momento la socialización específica del protocolo para “comentarios” y “sugerencias” en la MTGA, pero queda la duda de la razón por la que se buscaría específicamente su aporte en este tipo de temas. Asimismo, aun que el compromiso contempla la articulación de distintas entidades gubernamentales bajo la conformación de un comité especializado, no queda claro qué roles asumirán las organizaciones como la CONRED y su capacidad de decisión o implementación del Protocolo una vez desarrollado. La GPAT se posiciona como la institución encargada de aprobar el Protocolo y no la CONRED, la institución encargada de movilizar al Estado para responder a desastres naturales. Por ello, el compromiso se considera de ambición moderada, ya que podría representar un paso significativo, aunque con algunas limitaciones de alcance, sobre todo por la falta de claridad en la implementación del Protocolo y la garantía de que las instituciones de gobierno cumplan con el mismo.

Siguientes pasos

Para dotar el compromiso de mayor ambición y asegurar mayor transparencia en el manejo de recursos y servicios en situación de emergencia, se sugiere:

- Esclarecer los roles de las distintas instituciones que serán parte del comité especializado, específicamente el rol de la CONRED, que debería tener un papel preponderante en la elaboración y aprobación del protocolo. Asimismo, se recomienda establecer un plan de implementación del protocolo con garantías de uso por parte de las instituciones públicas.
- En cuanto al proceso participativo para la elaboración del protocolo, se recomienda abrir el proceso de elaboración de la Guía Metodológica a organizaciones no gubernamentales, ya que en esa etapa se podrían definir elementos nodales e importantes para el trabajo colaborativo entre Gobierno, OSC y ciudadanía. Si no, se sugiere esclarecer por qué no se contempla su participación en el comité especializado y justificar mejor la razón por la que se está pidiendo el aporte de la MTGA para la revisión y aprobación del producto, y la *expertise* que aportaría en la elaboración de este tipo de protocolos.
- Si bien el acceso a la información es crucial para la fiscalización, se recomienda incluir dentro del protocolo un mecanismo concreto para denunciar prácticas de mal manejo de fondos. Esto agregaría al proyecto una dimensión de rendición de cuentas importante que permitiría que la ciudadanía se implique en el proceso más allá de aportar comentarios, ya que los desastres naturales despiertan una amplia respuesta humanitaria de la población, que apoyan voluntariamente los esfuerzos para ayudar a los damnificados. Este interés ciudadano por ayudar podría ser la base para una colaboración más eficaz entre el Gobierno y la ciudadanía.

¹ “La erupción del Volcán de Fuego afecta a 1.7 millones de personas en Guatemala”, UN News Service, 12 de junio 2018, acceso el 10 de marzo 2018: <https://reliefweb.int/report/guatemala/la-erupci-n-del-volc-n-de-fuego-afecta-17-millones-de-personas-en-guatemala> .

² “Volcán de Fuego de Guatemala: ¿era evitable la tragedia causada por la erupción?”, BBC News Mundo, 6 de junio 2018, acceso el 10 de marzo 2019: <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-44387926> .

4. Implementación de programas integrados en apoyo a la permanencia escolar y de herramientas que permitan a la comunidad educativa el seguimiento a nivel local.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Contribuir con el diseño y desarrollo de mecanismos y herramientas integrados que proporcionen información para el seguimiento, monitoreo y mejoramiento de indicadores de permanencia escolar con la participación de actores de la comunidad educativa en el nivel local. Asimismo, compartir a nivel de centro educativo la importancia de la participación de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) en el seguimiento a acciones sobre la permanencia escolar de sus hijos, y a través del Sistema Nacional de Acompañamiento Escolar (SINAE), en forma desconcentrada, se trabajará en organizar distritos escolares, establecer mecanismos de coordinación, acompañamiento, asesoría e innovación pedagógica a docentes y directores de establecimientos educativos para mejorar, entre otros, la retención y permanencia de los estudiantes en el nivel primario.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Este compromiso identifica como problema principal las deficiencias en el seguimiento de programas de apoyo que se implementan para la mejora de la permanencia y retención escolar (por ejemplo, programas de apoyo en el marco de la Ley de Alimentación Escolar). En este sentido, el compromiso busca:

- Apoyar en el desarrollo y socialización de mecanismos de registro de indicadores para programas de apoyo, realizados en el marco de la Ley de Alimentación Escolar
- Llevar a cabo un plan de capacitación a docentes y elaboración de guías, bajo el marco del Sistema Nacional de Acompañamiento Educativo (SINAE)

En cuanto al primero objetivo, la Ley de Alimentación Escolar y su reglamento requieren la creación de indicadores educativos que informen sobre la mejora de las condiciones de los estudiantes y determine diferentes indicadores que el Ministerio de Educación deberá medir, como mínimo¹. Con esta información, se espera mejorar el monitoreo del impacto de este programa de apoyo y proveer a las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) con la información relevante que les permita conocer la implementación del mismo.

En relación al segundo objetivo, con la implementación del compromiso se apunta a fortalecer el SINAE, un sistema mediante el cual el Ministerio de Educación pretende

descentralizar insumos para la calidad educativa. El proyecto entronca de esta manera con las directivas de la Ley de Alimentación Escolar². En esencia, el compromiso está atado a la implementación de la primera fase del SINAЕ en nueve departamentos y 68 municipios del país, por lo cual su diseño es similar a los tres compromisos del eje ambiental ya que se trata de incorporar actividades a un programa preexistente, desde una perspectiva de gobierno abierto.

Los hitos 1 y 2 son interdependientes ya que se busca desarrollar un mecanismo automatizado e informático para registrar indicadores sobre la Alimentación Escolar (hito 1) y para socializar dicha información en el portal de datos abiertos del MINEDUC (hito 2). Los indicadores incluyen aquellos definidos en el Reglamento de la Ley de Alimentación: número de escolares inscritos en centros educativos, número de centros educativos públicos que reciben recursos económicos, porcentaje de OPF que reciben recursos para alimentación escolar y número de centros educativos que implementan huertos escolares. En el hito 3 se busca crear un plan de capacitación para el personal de la Primera Fase del SINAЕ para mejorar las “prácticas docentes y la permanencia escolar cumpliendo con los procesos administrativos”. En el hito 4 se busca crear varias guías y manuales con pertinencia cultural que le sirvan a directores y docentes, en este esfuerzo del SINAЕ.

El compromiso y los hitos 1 y 2 que sí incluyen componentes de gobierno abierto son verificables y relevantes en la medida en que se produzcan los indicadores sobre alimentación escolar y que se suban al portal en línea del MINEDUC. En este sentido, estarían aportando información nueva compartida en datos abiertos, algo que cabe dentro del valor de acceso a la información.

Los hitos 3 y 4 no tienen relevancia clara con los valores de OGP ya que tratan exclusivamente sobre la capacitación y la producción de insumos para personal educativo y no para la ciudadanía, por lo que el objetivo y el resultado son puramente institucionales.

El impacto de este compromiso es limitado ya que de entrada no queda claro en la formulación del objetivo y de los hitos cuál sería la conexión a la que se alude entre permanencia escolar y la formación docente, sobre todo cuando el eje central es la alimentación escolar. Por un lado, los indicadores del Reglamento de la Ley de Alimentación se plantean como los mínimos requeridos para hacer monitoreo de la aplicación del Programa de Alimentación, sin embargo, este compromiso no busca ampliar el alcance de dichos indicadores para poder dar luces sobre la calidad e impacto de la implementación del plan. Adicionalmente, no se especifica cuál es la información que va a ser registrada ni cómo puede ayudar a las OPF a auditar las escuelas. Por otro lado, aunque fue planteado en el hito 2 el objetivo de favorecer la cultura de gestión, transparencia y auditoría social, la actividad en sí se limita a formular un procedimiento, por lo que no permite ni la participación ciudadana, ni la rendición de cuentas aun si el compromiso afirma que ambos valores están representados en el diseño. En esencia, el compromiso está atado a generar información y su publicación en datos abiertos. El valor de OGP asociado al compromiso es únicamente “acceso a la información”.

El impacto potencial de la aplicación de los principios de gobierno abierto se concentra en la producción de una herramienta que permite captar y presentar nueva información. Aunque esto puede ser un objetivo deseable, es solo un primer paso sin claridad sobre cuál es la información que será presentada ni cómo esto ayuda a reducir los problemas de alimentación escolar. En la medida que en varias ocasiones se plantea la necesidad de fortalecer las capacidades del personal educativo local, el compromiso en general no termina de especificar la necesidad de hacerlo, ya sea para cuestiones de acompañamiento o alimentación escolar. Aunque el problema de la permanencia escolar es de gran importancia social, la falta de especificidad de las actividades del compromiso no permite ver un impacto potencial significativo³.

Siguientes pasos

Para aclarar la pertinencia de la herramienta automatizada que se piensa crear, y tener una mejor idea sobre el impacto potencial, sería necesario conocer los detalles de la medición y si se piensa cruzar datos y variables para obtener una fotografía más amplia del problema de permanencia escolar y/o desnutrición. Según Mónica Salazar, investigadora en calidad educativa del Instituto de Investigación y Proyección sobre Dinámicas Globales y Territoriales (IDGT), para que un mecanismo de este tipo tenga impacto se recomienda no solo medir la distribución y entrega de las refacciones escolares, por zona geográfica, sino contrastar estas mediciones con el nivel de desnutrición del área, y la calidad de la refacción (según la opinión de los padres, madres o maestros). En ese sentido, para que se puedan incluir componentes de rendición de cuentas o de participación ciudadana, el compromiso debería tomar en cuenta la retroalimentación local y de las OPF para controlar la calidad y mejorar los procesos.

En lo que concierne la producción de indicadores desde la comunidad educativa, sería clave obtener más información sobre cómo se piensa monitorear la permanencia escolar y si se busca o no trascender las mediciones de promoción, deserción y repitencia, sin hablar de la simple monitorización de la entrega de fondos y la cantidad adjudicada a las distintas unidades educativas. Hay un déficit de conocimiento sobre las causas de la permanencia o deserción escolar, y la elaboración de un método para recaudar sistemáticamente este tipo de datos sería una gran innovación⁴.

¹ Acuerdo Gubernativo 183-2018 – Reglamento de la Ley de Alimentación Escolar, Artículo 14 sobre medición de los niveles del progreso del Programa de Alimentación Escolar: <https://sgp.gob.gt/wp-content/uploads/2018/10/AG-183-2018-1.pdf>

² Centro Nacional de Documentación y Análisis –Cenadoj–, *Ley de Alimentación Escolar*, “Decreto n°. 16-2017” (Guatemala: Organismo Judicial/Cenadoj, 2017), 11.

³ Cuestionario para expertos, Mónica Salazar.

⁴ Cuestionario para expertos, Mónica Salazar.

5 Implementación de intervenciones para el mejoramiento de la infraestructura escolar y de educación alternativa, con la participación de la comunidad educativa en los mecanismos de ejecución.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Contribuir con el diseño y desarrollo de mecanismos y de herramientas que proporcionen información actualizada y geo referenciada de los edificios escolares públicos para la toma de decisiones a nivel nacional y local; la ejecución de programas para la recuperación progresiva y mantenimiento de la infraestructura de los edificios escolares públicos con apoyo de las Organizaciones de Padres de Familia (OPF). Se avanzará en ofrecer la prestación de nuevos servicios de educación alternativa, con modalidades semi presenciales y a distancia como opciones para la atención de jóvenes y adultos fuera del sistema educativo.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X						X		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

En Guatemala hay deficiencias severas en la infraestructura escolar. En 2005 se hizo el primer censo al respecto y desde entonces no se cuenta con información actualizada. El levantamiento de un nuevo censo de infraestructura escolar fue programado dentro del Plan de Acción Estratégico 2016-2020 del Gobierno, pero se ha visto retrasado hasta la actualidad¹. Un ranking recientemente elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo señala que Guatemala cuenta con una infraestructura escolar deficiente, en cuanto al acceso a agua, electricidad, baños, desagües, así como la falta de salas de computación, laboratorios, bibliotecas, gimnasios, etc².

En paralelo, una línea de trabajo para garantizar o incrementar la cobertura educativa independientemente de la infraestructura educativa existente, es buscar mejorar la oferta disponible de los programas y servicios de educación alternativa (educación para jóvenes y adultos, en modalidades semipresenciales o no presenciales, como la propuesta de cursos virtuales), para atender fundamentalmente a los alumnos que están fuera del sistema educativo. No obstante, una propuesta de este tipo se topa con la elevada brecha digital persistente en Guatemala, donde solo 26,5% de la población tiene acceso a internet desde su hogar o usando algún dispositivo electrónico³.

En este sentido, el objetivo principal de este compromiso es apoyar en el levantamiento de un nuevo censo de infraestructura educativa y en la implementación de la primera fase de un programa de educación alternativa con modalidades virtuales y semipresenciales.

En el compromiso se plantean cinco hitos:

1. Elaborar los mecanismos de publicación de información de los establecimientos educativos públicos mediante la creación de mapas georeferenciados, de fácil acceso y en formato de datos abiertos.
2. Actualizar y publicar la georeferenciación de establecimientos educativos públicos
3. Levantar los datos para el censo de infraestructura en una muestra de 200 centros educativos públicos (incluye la validación de los instrumentos para el levantamiento de información y el sistema informático que será usado a tal efecto).
4. Elaborar un mecanismo de publicación del listado de establecimientos educativos que permita dar seguimiento a la ejecución de los fondos del programa de Mantenimiento de Edificios Escolares.
5. Implementar la primera fase del Programa Nacional de Educación Alternativa (PRONEA), a través de modalidades semipresenciales y a distancia (en línea).

El objetivo es verificable ya que los productos planificados (la producción de datos sobre la infraestructura pública escolar y la implementación del PRONEA en su primera fase) son suficientemente específicos para entender lo que se espera de la implementación. El hito 3, por ejemplo, es verificable con la condición de que existan documentos conceptuales y técnicos que ya hayan sido desarrollados con antelación, para poder juzgar las bases para la implementación.

En lo que concierne la relevancia, los hitos 1, 2, 3 y 4 están interconectados y contribuyen a aportar nueva información sobre la calidad de la infraestructura escolar pública, por lo que son compatibles con el valor de acceso a la información. No obstante, no hay mayor detalle sobre la manera como se piensa publicar esta información, si se busca crear una plataforma específica y cuáles serían sus características. La implementación de la primera fase del PRONEA plantea, por su parte, mejorar la atención a la población, a través de modalidades virtuales y semipresenciales (hito 5). No obstante, en la manera como está formulado dicho hito, no es relevante con los valores de OGP. Si bien el desarrollo de cursos virtuales o semipresenciales puede ser beneficioso para la sociedad, estos consisten en actividades educativas y no en la socialización de información pública para fines de transparencia, fiscalización o rendición de cuentas. El hito incluye un elemento de innovación tecnológica, sin estar conectado a uno de los otros tres valores. El hito no cuenta como acceso a la información, porque se trata de desarrollar estrictamente un programa de aprendizaje, que no tiene utilidad para transparentar al Estado o brindar información para la rendición de cuentas.

Adicionalmente, en cuanto a relevancia, se repite el error visto en otros compromisos de considerar que este tipo de actividades permiten la rendición de cuentas, ya que en ningún momento se especifica el desarrollo de un mecanismo para que la comunidad educativa o las Organizaciones de Padres de Familia (OPF) puedan solicitar algo o presentar quejas o pedir algún tipo de revisión del caso (aunque se hace referencia sin mayor detalle a un programa llamado Mantenimiento de los Edificios Escolares Públicos a través de las OPF). Al contrario, un proyecto de este tipo podría resultar en una carga de responsabilidad muy grande para los padres de familia, en el mantenimiento de la calidad educativa, carga que es difícil de soportar cuando las familias se encuentran en condiciones de pobreza⁴.

En cuanto al impacto potencial de este compromiso, la investigación documental sugiere que ambos proyectos hacen parte de la planificación anual o multianual del MINEDUC. Dadas las debilidades anteriormente señaladas en relación con la infraestructura educativa en el país, sumado al desconocimiento de las condiciones actuales de los edificios escolares públicos, este compromiso es un primer paso esencial para avanzar en la mejora

de los servicios educativos. Podría tener un impacto potencial significativo, ya que contribuiría a la planificación y ejecución más racional y eficiente de programas de recuperación y mantenimiento de la infraestructura. Adicionalmente, la elaboración del censo de infraestructura es vista por la experta consultada como una actividad que cumple con una necesidad real, de impacto potencial moderado⁵.

Siguientes pasos

Llevar a cabo un censo infraestructural es un paso necesario para la evaluación de las capacidades y necesidades del sistema de educación pública. La información recabada puede servir para mejorar el conocimiento sobre un aspecto clave del sistema de educación pública.

En cuanto al compromiso, es importante contar con más información sobre la forma como se piensa divulgar esta información, y la manera de privilegiar el acceso de la comunidad educativa a estos datos.

Por otra parte, el compromiso hace énfasis en la publicación de esta información para facilitar las tareas de fiscalización y mantenimiento que deberían llevar a cabo las OPF. En ese sentido, se corre el riesgo mencionado anteriormente de delegar a los padres de familia una responsabilidad y carga que muy posiblemente no están en condiciones de aceptar. Según Mónica Salazar, en los años noventa se ensayaron proyectos en la región donde los padres de familias pobres de las áreas rurales debían encargarse de mantener y a veces construir sus escuelas de forma voluntaria. Este tipo de proyectos tienden a invisibilizar que la mayoría de los padres y madres de familia trabajan para subsistir el día, en otras palabras, sacrificar horas de trabajo diarias significa pérdidas grandes en sus ingresos, debido a su situación de pobreza y pobreza extrema.

Por ello se recomienda aclarar las condiciones con las que se piensa otorgar a las OPF la responsabilidad de fiscalizar y mantener las escuelas censadas, y si ello vendría acompañado de algún tipo de ayuda técnica o económica.

En segundo lugar, convendría pensar en la manera en la que el levantamiento y el acceso a estos datos e información pueden servir no solo como un instrumento de fiscalización, sino para generar diagnósticos generales sobre las carencias del sistema educativo nacional o para contribuir a un mejor conocimiento de los niveles de desarrollo en el territorio. En este tipo de diagnósticos podría incluirse algún componente de participación ciudadana para apoyar en las actualizaciones de la información del sistema, y así buscar soluciones locales que impliquen tanto a las OPF como al MINEDUC y sus dependencias departamentales. Se sugiere, asimismo, desagregar y separar las tareas de producción de información para fines administrativos de las de divulgación o de mejora de la oferta pedagógica. En ese sentido, conviene pensar en la manera como los principios de gobierno abierto pueden complementar las actividades educativas y, de ser necesario, plantear un compromiso propio para este otro tipo de acciones.

¹ “Estrategia Infraestructura Escolar”, MINEDUC, Acceso el 11 de marzo de 2019:

http://www.mineduc.gob.gt/portal/documents/estrategias/ESTRATEGIA_INFRAESTRUCTURA_ESCOLAR.pdf .

² “Guatemala es uno de los países con peor infraestructura escolar”, El Periódico, 5 de abril de 2018, acceso el 11 de marzo de 2019: <https://elperiodico.com.gt/inversion/2018/04/05/guatemala-es-uno-de-los-paises-con-peor-infraestructura-escolar/>

³ “Guatemala Internet Users”, Internet Live Stats, 1 de julio 2016, acceso el 11 de marzo de 2018: <http://www.internetlivestats.com/internet-users/guatemala/> .

⁴ Cuestionario para expertos, Mónica Salazar.

⁵ Ibidem.

6. Fortalecer la coordinación interinstitucional y fomentar la transparencia y la participación ciudadana en el sector seguridad.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Mejorar la eficiencia y la eficacia de la coordinación interinstitucional, principalmente a nivel organizacional, tomando en cuenta que las actividades de coordinación institucional se basan en la consolidación de las instituciones, legislación y políticas para garantizar el correcto tratamiento de lo relacionado al ámbito del sector seguridad, mediante el conocimiento y aplicación de los mecanismos de transparencia y anticorrupción.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Este compromiso destaca la existencia de un problema general en el sector salud: la falta de coordinación interinstitucional y de fortalecimiento interno. Para abordar este problema, se proponen una serie de actividades diversas para mejorar la gestión en el sector a través de programas de capacitación, mejora de los sistemas de apoyo a víctimas y fortalecimiento en la divulgación de información y mecanismos de transparencia.

El compromiso no describe las consecuencias de la falta de coordinación y fortalecimiento interno en la gestión del sector de seguridad, por lo cual no se establece un punto de partida claro que permita comprender el resultado que se espera a partir de la implementación de las actividades. Sin embargo, se entiende que busca mejorar la gestión y toma de decisiones para abordar el problema de la inseguridad, que se encuentra en segundo lugar en la lista de las principales preocupaciones de los ciudadanos (el crimen y la violencia)¹.

El compromiso está enmarcado bajo el ODS 16 que tiene que ver con la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas, la promoción del acceso a la justicia y la construcción de instituciones públicas responsables y eficaces². En Guatemala, la violencia interpersonal y cotidiana como fenómeno reemplazó a la violencia del conflicto armado interno (1960-1996). Desde los años noventa, la violencia homicida causada tanto por la delincuencia común como por el crimen organizado (bandas del crimen organizado, grupos de apoyo al narcotráfico, pandillas juveniles y la permanencia de grupos paralelos y cuerpos ilegales del conflicto armado interno) sufrió incrementos anuales progresivos, hasta llegar a un pico de 46 homicidios por 100.000 habitantes en 2009³. A partir de ahí se ha estabilizado y a fines

de agosto de 2018 la tasa registrada de homicidios fue la más baja en los últimos 19 años: 23 homicidios por cada 100.000 habitantes⁴. Esta reducción puede tener que ver, en lo que concierne a la coordinación interinstitucional, con los esfuerzos multilaterales durante trece años para el fortalecimiento institucional del Ministerio Público, la Policía Nacional Civil (PNC), el apoyo técnico de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), así como a algunas mejoras en la coordinación entre las tres entidades⁵.

A pesar de estos avances, el problema identificado en el compromiso es la persistencia de una frágil coordinación interinstitucional y en general, la debilidad en las instituciones que velan por la seguridad pública. El compromiso consta de diez hitos:

1. Plan de capacitación en el ámbito de la Ley Marco del Sistema Nacional de Seguridad
2. Diseño de criterios orientadores de una carrera profesional, también en el marco de la citada ley
3. Creación de un protocolo de actuación en el marco del proyecto “Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria de la PNC”.
4. Análisis de los mecanismos de atención a la víctima, en las instituciones del sector seguridad y justicia.
5. Creación del programa de fortalecimiento técnico y administrativo de los Centros de Apoyo Integral para Mujeres Sobrevivientes de Violencia –Caimus-.
6. Reactivación para la implementación (puesta en marcha) del Instituto de la Víctima.
7. Traducción en algunos idiomas mayas de las acciones y servicios del Ministerio de Gobernación.
8. Fortalecimiento de las unidades de información pública.
9. Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia para inspectorías y unidades disciplinarias, en el empleo de los recursos asignados.
10. Fortalecimiento de las unidades de informática y tecnología.

En los hitos 1, 6, 7 y 8 se identifican referencias explícitas a los valores de OGP. En el hito 1 se plantea el diseño de un plan de capacitación en materia de coordinación institucional de acuerdo a los principios y valores de OGP. Aun si la capacitación es sobre los principios de gobierno abierto, no hay indicación de que los beneficiarios sean personas externas al Gobierno, más aún cuando se menciona que el objetivo está relacionado a la coordinación institucional.

En el hito 6 se plantea, sin mayor detalle, la participación de organizaciones sociales en un procedimiento burocrático, pero no se explica la relevancia, el alcance o la necesidad de su participación. Asimismo, se puede dudar que incluir a la sociedad civil en un procedimiento burocrático sea, en efecto, darle lugar en la toma de decisión.

El hito 7 si se puede entender como relevante y medible para OGP, ya que consiste en mejorar el acceso a información al traducir a idiomas mayas un tipo de contenido institucional (aunque no queda claro en qué consiste el contenido que será traducido).

El hito 8 busca capacitar a los funcionarios encargados de procesar las solicitudes de información pública. Sin embargo se repite el error de considerar esto un proceso de gobierno abierto, ya que la actividad vinculada a la formación de funcionarios no da cabida a la interacción directa con la ciudadanía, aun si ella pueda resultar directamente relevante para los fines de gobierno abierto.

En cuanto a la relevancia general del compromiso, se considera que busca el avance de la transparencia y el acceso a la información. Sobre todo por actividades como la traducción de la información a idiomas maya y la mejora del acceso a información para víctimas. Sin embargo, al ser definidos en el marco de procesos internos de mejora institucional, los hitos son escasamente relevantes y poco específicos cuando se miran bajo el prisma de los valores de un plan de acción de OGP.

En general, el impacto potencial del compromiso no es muy claro por la falta de especificidad en relación al resultado que se espera obtener de las actividades propuestas. Las actividades como están escritas no son medibles y requieren de interpretación del lector para entender cuál podría ser su alcance. Es decir, el texto no permite una lectura objetiva sobre cómo los compromisos podrían mejorar la coordinación interinstitucional del sector seguridad pública en su conjunto.

Según un experto consultado para este eje, el impacto de realizar mejoras a la coordinación interinstitucional en materia de seguridad podría ser significativo, dados los problemas de coordinación existentes⁶. Sin embargo, adicional al inconveniente en el diseño del compromiso, la definición de hitos refleja cierta debilidad en su factibilidad, por dos razones⁷:

- No parece haber un diagnóstico previo sobre las deficiencias preexistentes de los modelos o dispositivos que quieren ser fortalecidos, como en el caso del Modelo Policial de Seguridad Integral Comunitaria. Según Carlos Mendoza de Diálogos.gt, el modelo, más que ser fortalecido, debe ser replanteado para llenar las condiciones de una verdadera policía comunitaria.
- Las condiciones políticas, y, en particular, el contexto de cambio de Gobierno, en el cual el Ministerio de Gobernación se encuentra en una lógica de confrontación con la CICIG, hacen reflexionar sobre la capacidad efectiva al nivel operativo y técnico de llevar a cabo esta ambiciosa agenda, por la importancia estratégica que se le ha dedicado, más bien, a frenar el margen de maniobra de la comisión internacional.

Para efectos de este informe, el hito 7 es la única actividad que podría identificarse relevante con los valores de OGP, por lo que el valor general del compromiso y su relevancia se podrían asociar al mismo hito. No obstante, su alcance se considera muy limitado por la poca especificidad del hito, pues no se detalla el contenido que será traducido, la cantidad de personas que serán beneficiadas, ni cómo les será transmitida la información.

Siguientes pasos

Según Arturo Matute, experto en seguridad consultado para este informe, el compromiso incluye dos grandes ámbitos: el de fortalecimiento de la coordinación institucional, por un lado, y el de fomento de la transparencia y la participación, por otro. En ese sentido, ameritaría pensar en dividir los ámbitos en dos compromisos separados, en un plan futuro.

El compromiso también consta de problemas de diseño, ya que lo propuesto en la sección de objetivos no concuerda completamente con los hitos⁸.

Se recomienda para planes futuros considerar de qué manera se puede abrir el sistema de seguridad a la participación ciudadana, tomando en cuenta los límites inherentes al acceso que se le puede dar a la ciudadanía en esta materia tan sensible, así como las oportunidades que se generarían con dicha apertura.

Asimismo, es necesario tomar en cuenta que un compromiso de gobierno abierto no puede reducirse exclusivamente a realizar acciones de fortalecimiento institucional. Si bien estas pueden mejorar al mediano o largo plazo la capacidad de respuesta de los funcionarios frente a las demandas de una ciudadanía más dispuesta a fiscalizar al Estado, también es cierto que mientras no se formalicen y pongan en marcha mecanismos y espacios para que la ciudadanía participe, fiscalice y exija procesos de rendición de cuentas, el sistema de seguridad pública no podrá ser considerado como realmente abierto.

¹ Encuesta Gallup publicada en febrero de 2019:

https://issuu.com/sergiournq/docs/guatemala_feb19_infome_op_quatemal

² Acceso el 12 de marzo de 2019: <http://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/post-2015/sdg-overview.html>

³ Carmen Rosa de León-Escribano, *Disminución de homicidios en Guatemala: una mirada desde la prevención* (Guatemala: Iepades, 2014), 1.

⁴ “¿Dónde nos encontramos ocho meses después del cambio en Mingob?”, *Diálogos*, 29 de septiembre de 2018, acceso el 12 de marzo de 2019, <http://www.dialogos.org.gt/donde-nos-encontramos-ocho-meses-despues-del-cambio-en-mingob/>.

⁵ León-Escribano, *Disminución de homicidios*, 12-13.

⁶ Cuestionario para expertos, Arturo Matute.

⁷ Cuestionario para expertos, Carlos Mendoza.

⁸ Cuestionario para expertos, Arturo Matute.

7. Generación de metas estratégicas del sector seguridad.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

La generación de metas estratégicas compartidas del sector seguridad, que permiten unificar esfuerzos del sector seguridad, para fortalecer los procesos de articulación y disponer de información oportuna para la toma de decisiones en conjunto.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Al igual que el anterior, el compromiso 7 se enfoca en el cumplimiento del ODS 16. Así mismo, plantea la necesidad de consolidar al sector justicia, pero en este caso mediante la definición de metas estratégicas.

Con el Libro Blanco de Seguridad, el Consejo Nacional de Seguridad propuso una planificación estratégica, pensada hasta 2025, que vinculara las prioridades en seguridad del Estado con los esfuerzos por propiciar mayor desarrollo para la población. El documento se vincula, por lo tanto, a las iniciativas del Plan Nacional de Desarrollo K'atun 2032. En lo que concierne a la estrategia nacional de seguridad, se menciona la necesidad de mejorar la coordinación del Consejo Nacional de Seguridad (CNS)¹, conformado por los altos funcionarios del organismo ejecutivo. El CNS tiene como funciones aprobar la agenda de riesgos y amenazas a la institucionalidad o la seguridad de la nación.

En la coyuntura política actual, el CNS es visto como un consejo que ha animado los esfuerzos del presidente por expulsar a la CICIG del país². Adicionalmente, las decisiones estratégicas en seguridad que ha tomado el Gobierno han sido altamente cuestionadas en la opinión pública. Ejemplos de estas decisiones son la transferencia de fuerzas militares, encargadas de patrullar y resguardar la frontera con Honduras, a tareas de seguridad ciudadana en la ciudad capital³, o la decisión de destituir a mandos policiales encargados de coordinar con el MP, pese a los resultados positivos en la histórica reducción de la tasa de homicidios, comentada

anteriormente⁴. Este compromiso propone generar metas estratégicas comunes del sistema de seguridad para unificar esfuerzos.

Los hitos del compromiso son los siguientes:

1. Alinear la planificación institucional de las instituciones del sector seguridad con la Política Nacional de Seguridad.
2. Crear la Comisión Nacional de Prevención –Conapre – para cumplir con metas estratégicas de desarrollo.
3. Implementar la Mesa Interinstitucional de Datos para la toma de decisiones basada en evidencias.

El hito 1 no es verificable ya que al decir “alinear” no permite tener una idea clara de la acción o el resultado concreto que se esperaría. Tampoco es relevante en el marco de OGP ya que no trata de ningún componente sustancial de OGP, más que el fomento del uso de TICs. El hito 2, por su parte contiene un componente de gobierno abierto: la participación de organizaciones sociales en la creación de la Comisión Nacional de Prevención (Conapre), sin embargo es poco específico en lo que concierne a esa participación. Por último, el hito 3 se enfoca en la creación de una mesa interinstitucional de datos. Sin embargo, no plantea algún tipo de trabajo con el público ni de acceso a información por lo cual no es relevante para gobierno abierto.

Solo el hito 2 es compatible con OGP y con el valor de participación ciudadana. No obstante, la manera como está escrito no permite comprender cuál es la necesidad de fundar esta comisión más allá de ayudar a la alineación estratégica, y es poco específico en el nivel de involucramiento de las organizaciones sociales y en su capacidad de incidir en temas de política pública.

En opinión de Carlos Mendoza, este compromiso es escueto aunque se focaliza en una solución importante a un problema del sistema de seguridad, que se refiere al hecho que históricamente las decisiones se han basado en criterios alejados del uso de información relevante. Con esto se busca la institucionalización de toma de decisiones en seguridad, basada en evidencias.

La verificabilidad de este hito es posible ya que está atada a la creación de la Conapre. No obstante, al no tener una idea clara del rol, el alcance y la necesidad de incluir la participación ciudadana en el caso, el impacto potencial solo puede ser considerado bajo.

En este caso se repite el problema de no incluir componentes adecuados de gobierno abierto en las acciones que son planeadas, lo cual limita el alcance a una serie de procesos interinstitucionales (con la excepción del hito 2), pero que hacen del compromiso en general un proyecto limitado en cuestiones de gobierno abierto.

Siguientes pasos

Este compromiso podría ser revisado de manera similar al anterior, pues hay algunos hitos del compromiso 6 que podrían ser compatibles con algunos de este compromiso y viceversa. Por ejemplo, en el marco de la alineación institucional, las acciones delineadas en el compromiso anterior (compromiso 6, en particular los hitos 8, 9 y 10, se podrían incluir en un proyecto como este⁵).

Por lo tanto, se recomienda la reubicación de actividades entre los distintos compromisos del mismo eje, para generar mayor concordancia entre objetivos, una

revisión de las iniciativas interinstitucionales y para considerar incorporar elementos de gobierno abierto que puedan ayudar a mejorar el impacto potencial.

¹ Consejo Nacional de Seguridad, *Libro Blanco de Seguridad* (Guatemala: CNS, 2016), 63-65.

² “¿Qué es el consejo nacional de seguridad y quiénes lo integran?”, Prensa Libre, 4 de septiembre de 2018, acceso el 13 de marzo de 2019: <https://www.prensalibre.com/quetemala/politica/que-es-el-consejo-nacional-de-seguridad-y-quienes-lo-integran/> .

³ A raíz de esto, EE.UU. recientemente anunció la suspensión de su ayuda militar al ejército guatemalteco. “EE. UU. suspende ayuda militar a Guatemala por el “uso incorrecto de jeeps J8”, Prensa Libre, 14 de marzo de 2019, acceso el 16 de marzo de 2019: <https://www.prensalibre.com/quetemala/politica/ee-uu-suspende-ayuda-militar-a-guatemala-a-raiz-de-mal-uso-de-los-j8/> .

⁴ “Degenhart desprotegió fronteras para intimidar a la Cicig”, El Periódico, 06 de septiembre de 2018, acceso el 13 de marzo de 2019: <https://elperiodico.com.gt/investigacion/2018/09/06/los-cinco-puntos-relevantes-investigacion-degenhart-desprotegio-fronteras-para-intimidar-a-la-cicig/> ; “Degenhart amenaza a la seguridad ciudadana”, Javier Monterroso, 5 de julio de 2018, acceso el 13 de marzo de 2019: <https://lahora.gt/degenhart-amenaza-a-la-seguridad-ciudadana/> .

⁵ Cuestionario a expertos, Carlos Mendoza.

8. Diseño e implementación de la Estrategia Nacional y herramientas de Gobierno Electrónico.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Establecer una estrategia por medio de la cual las instituciones gubernamentales implementen acciones de gobierno electrónico para proveer servicios públicos ágiles, eficientes, modernos y de mejor acceso para la ciudadanía.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X	X				X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La problemática asociada a este compromiso es la ausencia de una estrategia unificada en materia de gobierno electrónico. Este pretende contribuir al ODS 16 y al eje de Cero tolerancia a la corrupción dentro de la Política General de Gobierno. Desde 2002 iniciaron esfuerzos por incluir el gobierno electrónico como pilar de la modernización del Estado¹. La modernización pasó por promover la descentralización administrativa y la participación ciudadana, lo cual rindió varias leyes y reformas como la Ley General de Descentralización, o la reforma al Código Municipal y luego la incorporación del gobierno electrónico como eje para acompañar estos esfuerzos.

La promoción del gobierno electrónico se fundamentó en mejorar la calidad de los servicios públicos, reducir la brecha digital, apoyar a la planificación estratégica y vincular la tecnología al desarrollo. En función de este marco formal es que se desarrollaron herramientas esenciales de e-gobierno para permitir la fiscalización del Estado.

Estas mejoras abarcan desde la integración en el sistema de gobierno de oficinas o plataformas virtuales para solicitar información pública (gracias a la aprobación de la Ley de Acceso a la Información Pública en 2009), pasando por la creación de un portal electrónico (“guatecompras.gt”) para publicar información sobre las contrataciones y adquisiciones del Estado. Se puede afirmar que los avances en el

uso de la TIC para la publicación de esta información en materia de compras públicas, contrataciones y transparencia fiscal, y la efectiva puesta en marcha de las leyes y mecanismos de transparencia activa y sobre el derecho de acceso a la información, han sido avances notables para los fines de gobierno abierto. El portal www.guatecompras.gt se ha convertido en una herramienta importante en la labor periodística. Surgen asimismo algunas OSC especializadas en el análisis y estudio de la información pública disponible sobre compras, contrataciones y la contabilidad nacional (una organización de este tipo es “Ojoconmipisto.com”), y nuevos sitios web de periodismo de investigación que utilizarán estas bases de datos como fuente valiosa para construir investigaciones (dentro de los cuales destacan los sitios web *Plaza Pública* y *nómada.gt*).

El objetivo principal de este compromiso es la creación de una estrategia unificada para poder implementar acciones de gobierno electrónico a nivel institucional. El compromiso se estructura alrededor de seis hitos, de los cuales los primeros tres están interrelacionados, mientras los últimos tres están relacionados con esta agenda, pero se trata de acciones independientes:

- Los hitos del 1 al 3 tratan específicamente sobre la cocreación e implementación de una estrategia nacional de gobierno electrónico.
- El hito 4 implica el desarrollo de una herramienta para centralizar solicitudes de acceso a la información pública.
- El hito 5 consiste en la implementación de la primera fase de la Política Nacional de Datos Abiertos.
- El hito 6 habla de generar un plan de acción para una firma electrónica destinada a algunas instituciones gubernamentales priorizadas.

En cuanto a la relevancia de este compromiso, el valor preponderante que aparece es el de participación ciudadana. En los hitos 1 al 4 se plantea la participación de la MTGA o de sectores sociales en la formulación de la estrategia de gobierno electrónico. La relevancia de los hitos 2 y 3 consisten en la inclusión de sectores sociales en la formulación e implementación de la estrategia en cuestión, aunque no se especifican los mecanismos de participación ni el alcance. Los hitos 4 y 5 están orientados hacia la mejora del acceso a la información pública: el hito 4 busca simplificar el mecanismo de solicitudes de información y el hito 5 impulsar la implementación de la política de datos abiertos.

El compromiso es verificable en la medida que el Gobierno desarrolle y deje una constancia documental de cada proceso o acción planteada. En cuanto al impacto potencial del compromiso, es importante destacar que ni en los hitos ni en la descripción del compromiso se detalla en concreto las bases de esta estrategia. No dispone de suficiente información sobre los mecanismos específicos de la estrategia unificadora y del ejercicio participativo planteado en la formulación e implementación de la estrategia. Por ejemplo, falta información sobre el alcance de la participación en la cocreación (en este caso de la estrategia nacional). Este es un problema recurrente en el plan de acción y afecta la lectura del impacto potencial del compromiso. No queda claro el rol de la MTGA ni de los sectores sociales en la formulación de las políticas ni en la implementación de los hitos. Adicionalmente, no hay claridad sobre qué comprende la primera fase de la Estrategia Nacional de Gobierno Electrónico y de la Política Nacional de Datos Abiertos ni sobre qué resultado se espera a partir de su implementación. En lo que concierne a la creación de un ingreso único para administrar las solicitudes de acceso a información pública, queda la duda si la mejora implícita tiene que ver con la facilitación de tareas

burocráticas de seguimiento, monitoreo y control de demandas de acceso a información, o la facilitación del acceso para el usuario. Un sistema de acceso a la información debería ser público y sin barreras como lo puede ser la exigencia de un registro del usuario o de credenciales para entrar al sistema,

Por ello, este compromiso podría significar un paso positivo, aunque limitado por falta de especificidad, en la mejora del gobierno electrónico y de acceso a la información.

Siguientes pasos

A fin de mejorar en el diseño e implementación de este compromiso, convendría sobre todo aclarar cómo se piensa incorporar a organizaciones de la sociedad (OSC) civil en el proceso. Para ello, se necesitaría generar mecanismos de gobernanza en los que se establezcan reglas claras de participación y se dé cabida explícita al aporte de la sociedad civil, aun si no son los responsables en última instancia del proyecto.

Se recomienda explicar cómo se implicará a los sectores sociales en la estrategia de gobierno electrónico así como aclarar el contenido sustantivo de los proyectos planteados en los hitos 5 y 6.

¹ En 2002 el Gobierno de Alfonso Portillo llevó a cabo una serie de reformas para fomentar la descentralización y la participación ciudadana. Asimismo, creó la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado la Descentralización y Participación Ciudadana (Copro). En 2004, el Gobierno de Oscar Berger la rebautiza como la "Comisión Presidencial para la Reforma, Modernización y Fortalecimiento del Estado y de sus entidades Descentralizadas". Ver el acuerdo gubernativo n°. 346-2004.

9. Diseño e implementación de la Agenda de Servicios Públicos en Línea (Fase 1).

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

La creación de un inventario de servicios públicos que las instituciones gubernamentales prestan. Dar seguimiento y continuidad a la plataforma de servicios públicos en línea.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Este compromiso tiene por objetivo dar continuidad y buscar la mejora de la plataforma de servicios públicos en línea, herramienta incluida en el compromiso 7 del plan de acción 2016-2018. En ese entonces, se diagnosticó la ausencia de un inventario de los servicios públicos que pueden ser solicitados en línea, así como la ausencia de un sistema informático que centralice la información¹. En general, la información sobre estos servicios en línea es dispersa y le cuesta tiempo al ciudadano saber si el servicio público al que necesita acceder se encuentra o no disponible en línea.

Específicamente, los objetivos del compromiso buscan avanzar en los servicios públicos en línea “priorizados” en las instituciones gubernamentales “para beneficio del ciudadano”. Los hitos del compromiso son tres:

1. Diseño de un modelo de servicios públicos en línea basado en estándares internacionales y mejores prácticas implementadas en Latinoamérica.
2. Rediseño de la plataforma elaborada por el Ministerio de Economía (MINECO), en el marco del plan de acción anterior.
3. Georeferenciación de 1.231 puestos de salud del Ministerio de Salud Pública (MSPAS).

Se entiende entonces que el compromiso busca mejorar el modelo en línea que se usa para presentar los servicios públicos que ofrece el Gobierno a sus ciudadanos. Por ello, en su conjunto, se considera que busca mejorar el acceso a la información

ciudadana con el rediseño del modelo y del directorio. Adicionalmente se compromete a publicar información específica del sector salud. Por ello, es relevante al valor de acceso a la información.

Con el hito 1 se busca aportar nueva información, estándares y la comparación con otros casos en Latinoamérica para incorporar lecciones aprendidas, con el objetivo de mejorar la gestión de los servicios públicos en línea.

El hito 2 parece indicar que también se requiere un rediseño del directorio que ya existe, pero carece de especificidad sobre la necesidad de llevarlo a cabo. Queda entonces la duda de si se plantea esta actividad para compensar las limitaciones o errores del proyecto anterior.

El hito 3 es independiente de los últimos dos, y se refiere a la necesidad práctica de generar nueva información pública sobre servicios de salud en el territorio nacional. De esta manera se busca subsanar una deficiencia en información pública que aportaría una nueva dimensión al proyecto inicial de creación de un directorio en línea. No obstante, el tercer hito no especifica si dicha georreferenciación luego será ofrecida públicamente en mapas y/o en formato de datos abiertos, o si el directorio en línea sería de uso restringido o no, por lo que así redactado, no es relevante respecto de los valores de OGP. En su conjunto, se podría verificar el cumplimiento de este compromiso y sus hitos. Sin embargo, le falta especificidad para poder comprender su impacto potencial.

En la elaboración del compromiso original, planteado durante el tercer plan de acción se concluyó que el impacto es menor ya que consiste en la centralización de información preexistente y también por el efecto de la brecha digital que existe en el país. En este caso, se entiende que el compromiso es una nueva fase de agenda de servicios públicos en línea que contribuye a consolidar el proyecto inicial. Sin embargo, no se presenta información suficiente para entender cuáles son las deficiencias del modelo de servicios públicos y qué pasos le siguen a este plan. En general, no se aclara en el contenido del compromiso la razón por la cual se necesita rediseñar el portal, ni el avance hasta ahora del proyecto implementado de 2016 a 2018.

Sería importante aclarar, por ejemplo, las razones por las cuales se ha transitado de un proyecto de recuperación y centralización de información en una sola plataforma, a la elaboración de un modelo de servicios públicos en línea junto al rediseño de la plataforma del MINECO. De esta forma, se entiende que este compromiso podría significar un paso positivo en la manera en que se presentan los servicios públicos disponibles a los ciudadanos. Sin embargo, el impacto potencial es limitado porque en el diseño del compromiso no se indican los principales problemas que el ciudadano enfrenta para acceder a los servicios y cómo se resolverían con el nuevo modelo. Tampoco especifica si hay lineamientos generales sobre el nuevo modelo y directorio y cuál es el cambio específico al que se quiere llegar, cómo se llevará a cabo su implementación y cómo se dará a conocer a la ciudadanía para asegurar su uso. Por estas limitaciones, se considera que el compromiso es de impacto potencial menor.

Siguientes pasos

Dada la falta de especificidad de este compromiso, se sugiere:

- Desarrollar las razones que dan pie a los hitos dentro del compromiso, indicando claramente los problemas detrás de la dispersión de la información y de acceso a los servicios públicos.

- Generar oportunidades de participación para consultar a actores que usan estos servicios en línea o a sus representantes. Se podrían incluir las asociaciones de comerciantes, de pequeñas empresas, o con OSC expertas en tecnología, etc. Se reitera por ello las recomendaciones del informe de medio término del tercer plan de acción, en específico aquella donde el ente encargado de mantener el portal consulte a OSCs expertas en los temas de tecnología y datos abiertos, “así como con asociaciones de comerciantes, pequeñas empresas y otros actores que se benefician del uso del portal”².
- Convendría volver explícita la relación entre los primeros hitos y el tercero, sobre la georreferenciación de los puestos de salud, ya que no queda claro cómo puede esta última actividad aportar elementos importantes para la Agenda de Servicios Públicos, ni si esta georreferenciación sería de consumo interno o si luego sería puesta a disposición del público en mapas interactivos y en datos abiertos.

¹ Doses, *Guatemala Mid-Term Report 2016-2018* (Guatemala: Doses, 2017), 54.

² *Ibid*, 55.

10. Fortalecimiento de herramientas y capacidades técnicas a gobiernos locales para implementar mecanismos de Gobierno abierto, rendición de cuentas, y participación ciudadana, en la mejora de servicios públicos.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Fortalecer a los gobiernos locales a través de la generación de instrumentos técnicos, programas de capacitación y promoción de la participación ciudadana, para que los aportes de la sociedad civil y otros actores claves de los municipios, sean considerados en la gestión municipal; así mismo, se busca brindar asistencia técnica especializada a los municipios seleccionados en este compromiso, que contarán con el seguimiento y evaluación de los resultados alcanzados en las actividades realizadas.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Desde la transición democrática (1985) en adelante, la descentralización administrativa del Estado ha buscado institucionalizar la autonomía municipal, así como una mayor transferencia de fondos hacia las municipalidades y sus Consejos de Desarrollo (consejos de ciudadanos que se reúnen con el alcalde para orientar el gasto público). La descentralización por tanto, se ha convertido en un mecanismo clave para el desarrollo de infraestructura pública, especialmente en la provisión de servicios básicos.

A nivel local, el desarrollo de infraestructura pública se ha estancado desde los años 2000. Este problema tiene que ver con varios factores que afectan la inversión pública, que van desde el carácter fiscalmente “pequeño” del Estado (la llamada presión fiscal o la tasa impositiva del país es de las más bajas a nivel mundial), hasta la formación regional de Estado en los territorios y la proliferación de caciquismos, que se aprovechan del erario público para establecer redes clientelares¹. Estos factores tienen un impacto negativo en el desarrollo y consolidación de la infraestructura pública.

Asimismo, hay que considerar la formación y existencia de más de una treintena de Grupos de Poder Regional que conforman complejas redes público-privadas y que controlan y manipulan el negocio de la obra pública, entre otros, capturando así a gobiernos locales, pues estas redes parten en muchas ocasiones de las propias municipalidades².

Bajo este contexto, el objetivo del compromiso es fortalecer a los gobiernos locales para implementar mecanismos de gobierno abierto y lograr mejores estándares de transparencia en la gestión municipal (participación ciudadana, rendición de cuentas).

Las acciones planeadas abarcan la promoción de la descentralización administrativa, iniciativas de promoción de los principios de OGP a nivel municipal y dos proyectos de seguimiento a los compromisos 8 y 14 del tercer plan de acción. Los hitos son independientes y consisten en:

1. Impulsar la descentralización del Organismo Ejecutivo.
2. Fortalecer las capacidades municipales de planificación, orientándolas en función de las Prioridades Nacionales y las Metas Estratégicas de Desarrollo.
3. Implementar un programa de formación sobre gobierno abierto, gestión municipal, generación de ingresos propios y otros.
4. Publicación de información sobre proyectos municipales en formato abierto en la página web del Instituto de Fomento Municipal (Infom).
5. Elaboración de una guía técnica para promover el gobierno abierto en las municipalidades.
6. Fortalecimiento de un sistema de rendición de cuentas de la Contraloría General de Cuentas, en seguimiento al resultado alcanzado en el compromiso 14 del tercer plan de acción.
7. Incrementar en un 20% los portales de transparencia de las municipalidades, según una lista priorizada por la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), de acuerdo al resultado del compromiso 8 del tercer plan de acción.

Los dos primeros hitos no son verificables ni relevantes ya que son demasiado generales en su alcance. En ambos se reitera la necesidad de impulsar un plan nacional de descentralización y las capacidades de las municipalidades en relación a las políticas generales de descentralización del Organismo Ejecutivo y las Metas Estratégicas de Desarrollo (que son esencialmente las metas globales planteadas en los ODS). La manera como están escritas estas actividades no aporta detalles sobre acciones o mecanismos concretos, ni sobre el estado de cada uno de estos planes. Asimismo, son descritos como procedimientos institucionales internos sin inclusión de los valores de OGP.

Al contrario, el hito 3 si es verificable ya que trata sobre la generación de un plan de formación y capacitación. Sin embargo, es difícilmente relevante para OGP ya que es un programa dirigido a lo interno a formar a funcionarios públicos. En ese sentido el aporte pensado para el gobierno abierto es indirecto.

El hito 4, por su parte, trata específicamente de la publicación de datos en el portal de una agencia autónoma de Gobierno (el Instituto de Fomento Municipal – Infom-). En ese sentido, es un hito relevante para el valor de acceso a la información.

El hito 5 también es verificable ya que descansa en la elaboración de una guía técnica de promoción de OGP a nivel municipal. No obstante, la formulación no

permite caracterizarlo como relevante, de nuevo, ya que las capacitaciones parecen ser exclusivamente internas y no accesibles a la ciudadanía en general.

El hito 6 consiste en el fortalecimiento del compromiso 14 del anterior plan. El compromiso en cuestión consistió en proporcionar a las municipalidades un formato único para liquidar ejecuciones presupuestarias, de acuerdo con los requerimientos de la Contraloría General de Cuentas (CGC). En ese entonces, se recomendó que se pusieran en marcha elementos de rendición de cuentas, según los lineamientos de OGP, ya que el compromiso únicamente desembocó en la estandarización de procesos administrativos. En la formulación actual, se habla de fortalecer el sistema de rendición de cuentas.

Por su parte, el hito 7 también le da seguimiento a un compromiso pasado (el 8 en el tercer plan de acción). El compromiso original tenía que ver con la creación de portales web de transparencia en las municipalidades. En la nueva formulación se proyecta aumentar en un 20% la cantidad de portales municipales.

En lo que concierne el impacto potencial, el compromiso en su totalidad no goza de una consistencia general, por lo que hay que juzgar los hitos que sí son verificables por separado. Los hitos 3 y 5 se parecen entre sí en el sentido que podrían ser esfuerzos valiosos para promover conocimiento sobre OGP en el Gobierno local, pero su impacto solo es indirecto ya que no contiene un componente de participación o acceso para la ciudadanía.

El impacto potencial del hito 4 es suficientemente específico y medible, ya que trata sobre la publicación de la lista de solicitudes de crédito y el seguimiento para proyectos municipales en curso. Este hito puede ser considerado de impacto menor pues permite el acceso a un tipo de información que puede ser útil, aunque no específicamente para fines de fortalecimiento de las capacidades municipales en materia de gobierno abierto.

El hito 6, es relevante aunque poco verificable, ya que no aporta detalles específicos sobre lo que se entiende por el fortalecimiento del sistema. El impacto y la verificabilidad solo pueden ser consideradas como menores (o poco verificables), sin una clarificación del sentido de la palabra “fortalecimiento”.

El hito 7 puede ser considerado de poco impacto. Existe una utilidad muy clara para seguir desarrollando instrumentos de fiscalización ciudadana a nivel local. Sin embargo, la condición de captura de varias municipalidades por grupos ilegales y armados que representan a los Grupos de Poder Regional, significa que, aunque la ciudadanía quisiera fiscalizar al alcalde o al gobernador, hacerlo significa un riesgo de seguridad muy grande. En ese sentido, una política de este tipo debe tomar en cuenta las posibilidades objetivas de la población de encarar al poder local, en cada contexto regional.

Adicionalmente, no hay indicio de que se hayan tomado en cuenta las recomendaciones recabadas en los informes pasados para mejorar el impacto, sobre todo en cuanto a la calidad de la información que hacen pública o la participación de las OSC en la definición del contenido. En general, los hitos 4 y 7 son los más específicos y permiten determinar el impacto del compromiso, que es menor, dado las particularidades mencionadas en ambos hitos y la falta de especificidad de los restantes.

Siguientes pasos

En este compromiso hay un hito específico que le corresponde a cada participante (ocho entidades públicas en la implementación). En consecuencia no hay interrelación ni la manifestación de una lógica común para cumplir con el objetivo principal. Si cada hito es pertinente con la temática escogida es porque el objetivo principal de fortalecer a los gobiernos municipales es lo suficientemente amplio para incorporar cualquier cantidad de propuestas. La falta de especificidad afecta el impacto potencial y la calidad de las actividades tal y como están formuladas difiere de una propuesta a otra.

Asimismo, queda la duda de si no se podrían plantear compromisos específicos para algunos de los hitos (por ejemplo, en los hitos de seguimiento a los compromisos 8 y 14 del tercer plan de acción), y eliminar otros que no son lo suficientemente específicos (hitos 1 y 2).

¹ Diego Padilla, *Política del Agua en Guatemala* (Guatemala: Cara Parens, 2019), 29 (No publicado).

² Harald Waxenecker, "Poderes regionales y distorsión ilícita de la democracia guatemalteca", *ReveLA*, n.º.3 (2015), acceso el 23 de abril de 2019: <http://revistarevela.com/poderes-regionales-y-distorsion-ilicita-de-la-democracia-guatemalteca/>.

11. Diseño e implementación de una estrategia de innovación en la gestión pública.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Establecimiento de un marco de trabajo colaborativo llamado “Estrategia de Innovación Pública” mediante una estrategia y un conjunto de acciones por medio de las cuales las instituciones gubernamentales propicien la innovación en la gestión pública con enfoque a servicios que brinda al ciudadano. El compromiso hace énfasis en innovar procesos administrativos y la gestión documental.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X	X					X		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La innovación es un pilar importante en la Gestión Pública. Una de las problemáticas más comunes es la falta de mecanismos para agilizar procesos, volverlos más eficientes y acercar al ciudadano a sus instituciones. Además, las reformas y cambios que se intentan suelen engrandecer responsabilidades de los burócratas, pero pocas veces mejoran su capacidad para cumplir y hacer el proceso más sencillo y fácil¹.

El objetivo de este compromiso consiste en el diseño e implementación de una estrategia en conjunto entre las entidades públicas, el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), la Oficina Nacional de Servicio Civil (Onsec) y la GPAT para promover la innovación en la gestión pública.

El compromiso está compuesto por ocho hitos, algunos interrelacionados y otros independientes.

- Los hitos 1, 2 y 3 conciernen la cocreación de la llamada “Estrategia de Innovación Pública, en sus distintas fases (creación y aprobación de un marco conceptual, implementación de un laboratorio sobre innovación pública y creación de un programa de reconocimiento a la calidad e innovación en la gestión pública).

- El hito 4 concierne la formulación de una estrategia de gestión documental del organismo ejecutivo.
- El hito 5 concierne la creación con participación de sectores sociales en un proceso de certificación de servidores públicos en la utilización de dos sistemas informáticos de la Onsec, para la contratación del recurso humano en el sector público.
- Los hitos 6, 7 y 8 también conciernen actividades que llevará a cabo la Onsec: la creación de un Manual de Gestión del Empleo, una evaluación participativa del manual en cuestión y, por otra parte, la publicación en su portal de pactos colectivos que regulan las condiciones de trabajo entre autoridades y sindicatos.

Según el compromiso, se pretende contribuir al valor de participación ciudadana ya que la estrategia es colaborativa. De los ocho hitos, tres (2, 5 y 7) incluyen un componente de participación ciudadana, mientras que el hito 8 parece aportar al acceso a la información.

Los tres primeros hitos están interconectados y conciernen la creación de la Estrategia de Innovación Pública, que se divide en este caso en tres actividades: el diseño participativo de las bases conceptuales, legales y normativas de la estrategia; un laboratorio de innovación pública basado en la base conceptual de la estrategia, y la creación de un programa de reconocimiento a la calidad e innovación a la gestión pública. El conjunto es verificable y suficientemente concreto. También es relevante para los valores de OGP debido al componente de participación y la fase de “taller” en la que se menciona la participación ciudadana.

La estrategia es verificable en la medida en que las autoridades encargadas puedan presentar la documentación correspondiente al diseño e implementación de la primera fase del proyecto.

Por otro lado, el hito 4 es un procedimiento de gestión de documentos propio del Organismo Ejecutivo (organización de documentos históricos), que aunque es verificable, tal y como está formulado no parece ser relevante para los valores de OGP ya que parece ser un trabajo de organización puramente institucional.

El hito 5 puede ser relevante en la medida en que se menciona la participación de OSC en un proceso de certificación, pero poco específico en lo que consiste esa participación.

El hito 6 parece ser un ejercicio institucional de la Onsec que no incluye mención de un valor de OGP, y por lo tanto no es relevante.

El hito nº 7 trata sobre la evaluación participativa de un manual de Gestión del empleo, pero su narrativa no avanza o especifica más detalles sobre esa participación.

El último hito puede caber dentro de un proceso de acceso a la información pública, aunque resulta difícil comprender la relevancia de plantear estas actividades en función de un objetivo general poco específico. El objetivo es vago y no está lo suficientemente justificado, en función del objetivo general.

Se valora el impacto potencial de este compromiso como moderado ya que varios hitos están enfocados hacia procesos estratégicos, certificaciones y la elaboración

de manuales de gestión que encajan en la necesidad de desarrollar o promover procesos de innovación. El proceso de la estrategia de gestión es el más claro en cuanto al aporte participativo que se espera recuperar. Sin embargo, no se especifica el objetivo de esta estrategia, más allá de llamar a la necesidad de “innovar” en la gestión pública. Asimismo, la mención de la participación ciudadana en los siguientes hitos es vaga y no deja comprender qué nivel de incidencia podrían tener las OSC o la ciudadanía si se implicaran en los hitos.

Siguientes pasos

Según Sofía Montenegro, experta consultada para este informe, generar buenos procesos de innovación en la gestión pública puede tener un impacto transformador. No obstante, indica que es necesario incluir un elemento innovador que a la vez sea compatible con los valores de OGP como abrir las evaluaciones de las entidades públicas a actores de la sociedad civil, para que puedan aportar recomendaciones sobre cómo mejorar los procesos que están destinados a alguna demanda ciudadana y que tal vez no son percibidos fácilmente a lo interno del sector público².

En varios hitos de este compromiso se plantean procesos en los que podrían entrar estas evaluaciones participativas, pero la redacción no permite tener una idea clara de las razones para impulsar esas actividades, ni la pertinencia en general con el objetivo principal. Se recomienda aclarar en mayor detalle el grado de participación ciudadana (si es que procede) que se ha pensado para la cocreación planteada en la estrategia de gestión, el proceso de certificación para servidores públicos, etc. En lo que concierne al último hito, se sugiere aclarar cómo la divulgación de la información mencionada (los pactos colectivos), es una actividad que ayuda a innovar en los procesos de gestión pública.

Es recomendable que para futuros planes se incorpore de manera más explícita la participación de OSC en la evaluación y las propuestas de mejora, partiendo del principio de la virtud de oxigenar los procesos de decisión con el aporte de terceros (en este caso, expertos con un conocimiento de innovación en procedimientos burocráticos y de participación ciudadana).

¹ Cuestionario para expertos, Sofía Montenegro.

² Ibid.

12. Promoción y divulgación de avances sobre la implementación de la Política de Competitividad y de la Política de Empleo Digno.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso contribuirá a la rendición de cuentas, generando conocimiento en la población, mediante la participación, retroalimentación y evaluación del impacto y del resultado de las Políticas Públicas de Competitividad y de Empleo Digno, fomentando la inclusión social, contribuyendo con la transparencia y el acceso a la información pública.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X				X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Como se ha mencionado antes, la tasa de crecimiento de la economía guatemalteca es considerada baja y fluctuante. El promedio anual de los últimos 14 años es 3,6% y no alcanzó la proyección necesaria del 6% anual proyectada durante los Acuerdos de Paz para propiciar mejores condiciones de inversión y empleo¹. Otros factores que considerar en el desempeño económico son la desigualdad estructural (relacionada a la importancia del modelo agroexportador en la economía, y las condiciones de sobreexplotación del trabajo)², la informalidad y la migración, por la falta de oportunidades que ofrece la economía en la actualidad, pese a haberse incrementado el tamaño del mercado laboral.

En este caso, la problemática identificada es la falta de conocimiento de las políticas públicas relacionadas con la inversión y el empleo. El compromiso en cuestión se basa en la política de competitividad elaborada por el Programa Nacional de Competitividad de Guatemala (Pronacom) y de la Política de Empleo Digno de Segeplan.

El objetivo del compromiso es compartir información sobre las políticas de Competitividad y Empleo Digno, dada la falta de conocimiento de la población sobre ambas iniciativas, y evaluarla participativamente.

El compromiso se divide en cinco hitos interrelacionados.

1. Creación y difusión de bases de datos sobre programas de inversión y empleo
2. Campañas de socialización y capacitación sobre políticas de este tipo
3. Establecimiento de un mecanismo de evaluación de las políticas de carácter interinstitucional con la participación de la sociedad civil
4. La definición participativa de herramientas para darle seguimiento a las políticas
5. Elaboración de un reporte anual sobre cada política

Aunque en los objetivos del compromiso se indica que busca fomentar la rendición de cuentas, se valora como verificable y relevante sólo respecto de los valores de acceso a la información y participación ciudadana en los hitos 1, 2, 3 y 4.

El hito 1 es verificable y relevante en cuanto al acceso a la información, ya que hace alusión a la creación y difusión de bases de datos de programas y políticas sectoriales, la publicación de datos geográficos, cobertura y los grupos sociales beneficiados.

El hito 2 se refiere a la realización de campañas de socialización y capacitación de la población (no se especifica cantidad) sobre este tipo de políticas públicas, aunque no se establecen los mecanismos específicos de participación ciudadana, ni una estimación numérica o geográfica sobre la población beneficiaria.

El hito 3 plantea la creación de un mecanismo de seguimiento interinstitucional para monitorear las actividades de las políticas. Se menciona la participación de la sociedad civil (sector productivo, academia, organizaciones sociales) en el plan de seguimiento.

El hito 4 plantea la definición participativa de “herramientas para monitorear la implementación de la política y el avance y posible impacto de los programas” por lo cual, parece ser relevante a los valores de OGP.

El hito 5 plantea la elaboración de informes anuales sobre cada programa para retroalimentar al Gobierno. No obstante, este hito no es relevante para OGP ya que no incluye componentes de gobierno abierto. En este caso, el procedimiento es exclusivamente institucional.

Aunque por la ausencia de datos al respecto³ no se aclara cuáles son las políticas en concreto que van a ser analizadas en el hito 1, la producción de mayor información sobre generación de empleo en general es visto positivamente. En ese sentido, el hito es verificable y relevante. El impacto es menor por la calidad de la información que se piensa abrir (cobertura, región, población), sin saber más detalles sobre la importancia de compartir esa información en función de las políticas de inversión y empleo que serán objeto de este hito.

El hito 2 también es verificable y relevante en vista de que se presenten pruebas de las campañas que se van a llevar a cabo pero carece de especificidad, por lo cual su impacto, desde el inicio, parece ser limitado. La formulación del hito no deja clara la relación entre la socialización de políticas económicas y el objetivo secundario de compartirle al público meta datos genéricos sobre la población que será beneficiada por esas políticas.

El hito 3 parece ser exclusivamente un ejercicio interinstitucional, si no es porque se menciona que sucederán interacciones con distintos sectores para crear el mecanismo de seguimiento. Se requiere más información sobre el papel que jugaría la sociedad civil en este mecanismo para poder evaluar adecuadamente el impacto, así como lo que se entiende por interacción. Por lo tanto, el impacto se considera menor.

En la medida que no se clarifica en el texto del hito 4 cuáles son los programas a monitorear, el hito carece de especificidad. En lo que concierne a la relevancia, se repite el error de no dejar clara la necesidad ni el alcance de la participación en la definición de las herramientas. Asimismo, no queda claro por qué sería necesario definir participativamente herramientas de monitoreo y evaluación, y por qué no plantear la participación en otra fase del proyecto (por ejemplo, en la fase de implementación).

Según Wilson Romero, experto consultado para este informe, de cumplirse los hitos del compromiso 12 habría un cambio cualitativo importante en la generación y posibilidades de información. Sobre la cobertura geográfica hay que señalar que, con excepción de la información que proveen la Encuesta Nacional sobre Condiciones de Vida (ENCOVI), o la Encuesta Nacional de Empleos e Ingresos (ENEI), hay poca información⁴. No obstante, el compromiso no ahonda sobre las políticas y su alcance material, por lo que no se puede saber a ciencia cierta cuál podría ser el avance ni el cambio cualitativo que se podría esperar. La falta de especificidad hace que el impacto potencial sea considerado menor.

Siguientes pasos

Es recomendable aclarar cuáles son las políticas específicas que se van a desarrollar en este marco, así como el alcance cuantitativo de las campañas y de los datos que serán producidos. Asimismo, conviene vincular explícitamente las políticas con el objetivo principal del compromiso para poder establecer la relevancia con el problema social, por un lado, y lo que se entiende por participación ciudadana, por el otro.

Es preciso detallar lo que se le pediría precisamente a los participantes de la sociedad civil, en la socialización de información y el lugar en la toma de decisiones. Por ejemplo, Romero sugiere que si se va a consultar a la academia, se deben programar visitas a los principales centros de investigación, procurando reunir a los equipos de investigación a fin de compartir la información recabada.

En este orden de ideas, más que propiciar participación en la elaboración de mecanismos, se podría pensar en una colaboración más cercana entre expertos de la sociedad civil y miembros del Gobierno para evaluar el impacto de las políticas, proponer mejoras o corregir el rumbo de las políticas.

¹ Ministerio de Trabajo y Previsión Social, *Política Nacional de Empleo Digno, 2017-2032* (Guatemala: MINTRAB, 2017), 15.

² Vicerectoría de Investigación y Proyección (Vrip), *Determinantes estructurales y desafíos del desarrollo y la democracia en Guatemala* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2016), 33.

³ Cuestionario para expertos, Wilson Romero.

⁴ Ibidem.

13. Crear herramientas de información que apoyen la promoción de la inversión y el empleo.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Este compromiso contribuye al valor de la transparencia, a través del establecimiento de herramientas que permiten a los ciudadanos contar con un mejor acceso a información para facilitar conocimiento sobre el mercado de trabajo, fomenta la participación ciudadana promoviendo espacios de construcción, desarrollo y validación de herramientas con la participación de organizaciones sociales interesadas; además mediante la innovación tecnológica que se desarrolle en estas plataformas, el ciudadano tendrá fácil e inmediato acceso a servicios de gobierno electrónico.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

De manera similar al compromiso anterior, la problemática social identificada es la falta de promoción de inversión y generación de empleo. Asimismo, el problema está vinculado con la falta de información para mejorar las condiciones de generación de empleo, o de otras oportunidades de negocio.

Guatemala tiene la tasa de desempleo más baja de Latinoamérica (2,4% según Index Mundi), pero esto no es signo de una economía saludable. La tasa de desempleo esconde que el trabajo informal es la norma. Se estima que 70,2% de las personas trabajan en el sector informal¹. Asimismo, como se ha mencionado, las condiciones laborales en el país son marcadas por la desigualdad, con altos índices de pobreza y condiciones de sobreexplotación laboral, sobre todo en los sectores agropecuario y manufacturero.

Respecto al empleo, Wilson Romero afirma que no es suficiente la inversión por sí misma. Es necesario monitorear la calidad del empleo, pero además la generación del empleo neto de la actividad económica a raíz del cambio en la actividad económica o el tipo de inversión².

El presente compromiso consta de 5 hitos independientes y concierne la mejora y facilitación del acceso a la información laboral o la promoción de oportunidades de negocio, el gobierno electrónico y el uso de TICs. Los hitos se enfocan en distintos tópicos. El primero en el desarrollo de un sistema nacional de información laboral. El segundo, en la creación de una ventanilla para agilizar trámites para la solicitud de licencias de construcción. El tercero, en el diseño y diagnóstico de una página web que sirva como “ventanilla ágil de MIPYME” (pequeñas y medianas empresas) para agilizar trámites burocráticos. El cuarto, la creación de una ventanilla única para la promoción y facilitación de la “inversión extranjera directa”. El quinto, la modernización y fortalecimiento del Observatorio del Mercado Laboral (OML), del MINTRAB.

El primer hito no es verificable, ya que carece de especificidad. Plantear la creación de un sistema nacional de información laboral sin aportar mayor detalle no permite deducir si este sistema es una política interinstitucional, un mecanismo para recopilar de datos o un sistema informático, etc. En ese sentido, aunque se puede deducir que la información laboral que se crearía sería nueva información para responder a las exigencias del objetivo, no hay una mención específica de si sería compartida en datos abiertos o publicada de alguna otra manera.

Los tres hitos siguientes son verificables, ya que consisten en la creación, diseño y diagnóstico de ventanillas o interfaces para agilizar trámites burocráticos (licencias de construcción, registro mercantil de pequeñas y medianas empresas, inversión extranjera directa), pero se puede cuestionar la relevancia de cada uno. Como se ha mencionado anteriormente, la creación de ventanillas en línea para agilizar trámites burocráticos (o procesos formativos) no constituyen acceso a la información ni tampoco en el caso de una ventanilla para la promoción de oportunidades de inversión, en lo que concierne la transparencia o la rendición de cuentas.

El quinto hito que se refiere al fortalecimiento y modernización del OML del MINTRAB tampoco es verificable dado que no se puede saber, desde la información aportada en el hito, en qué consiste ese fortalecimiento en relación al objetivo del compromiso o a las necesidades de fortalecer el observatorio en función de su estado actual.

El impacto del compromiso está limitado por la falta de especificidad de los hitos. El hito 1 no es comprobable por la forma vaga en que se plantea el sistema nacional de información laboral. No se pueden deducir actividades concretas de esta formulación ni la aplicación de principios de OGP.

La creación de ventanillas electrónicas para agilizar trámites puede ser concebido como un servicio para la ciudadanía gracias al uso de TICs, pero no puede ser categorizado como acceso a información. Por esta razón los hitos 2 y 4 no son relevantes.

El hito 3 incluye un componente de participación social en el diseño y diagnóstico de la ventanilla, pero a falta de más información sobre la funcionalidad de la herramienta electrónica, el impacto potencial se perfila de entrada como menor.

El hito 5 tiene más potencial para producir impacto, si se cumple la condición de obtener más información sobre el estado actual del OML y las mejoras que se plantean. En este caso, la consecución del hito podría desembocar en un salto cualitativo de información, pero el impacto potencial es considerado menor por la falta de especificidad.

Siguientes pasos

Al igual que el compromiso 12, mejorar el acceso a la información en materia de inversión y empleo es visto favorablemente, pero como se ha visto, los detalles del compromiso en cada hito no permiten decir que se trata de un impulso de acceso a información, bajo los estándares de OGP. En general, para los objetivos del compromiso, la creación de estas herramientas burocráticas tal y como están propuestas tampoco permiten relacionarlo con el acceso y facilitación de información laboral o de oportunidades de negocio. Se sugiere, por lo tanto, tomar en cuenta en planes futuros la necesidad de producir nueva información o mejorar el tipo de información laboral, tomando en cuenta la demanda social para que la ciudadanía pueda incidir en las políticas públicas.

Se sugiere aclarar el plan de fortalecimiento del OLM ya que este si podría responder a la problemática y los objetivos anunciados, si se tuviera más información sobre el origen del observatorio y las necesidades de incidir en él. Asimismo, este hito parece estar vinculado más a los objetivos del compromiso 11 y podría ser reubicado, en un proyecto de generación de información sobre el empleo, desde una mirada que tome en cuenta la problemática social más amplia.

¹ “Guatemala tiene la tasa de desempleo más baja de Latinoamérica”, *Soy 502*, 10 de julio de 2018, acceso el 17 de marzo de 2019: <https://www.soy502.com/articulo/guatemala-tiene-tasa-desempleo-mas-baja-latinoamerica-32539> .

² Cuestionara para expertos, Wilson Romero.

14. Fortalecimiento de mecanismos de transparencia y anticorrupción que evidencien los resultados a nivel nacional e internacional

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Con el compromiso se busca generar instituciones más fortalecidas, sólidas y transparentes en su gestión, garantizando que la población pueda apropiarse de una cultura de transparencia y anticorrupción que les permita profundizar sobre los diversos mecanismos de transparencia y anticorrupción disponibles, a efecto de generar mayor auditoría social y vigilancia sobre la gestión pública, con base a datos cuantitativos y cualitativos que permitan visualizar los avances y desafíos, así como propuestas concretas para el abordaje de medidas preventivas de la corrupción.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Como se mencionó en la sección de Contexto, el Índice de Percepción de Corrupción coloca a Guatemala en el lugar 144 de 180 países. El índice ha empeorado por cuarto año consecutivo. La situación en Guatemala refleja una tendencia regional de crisis, que tiene que ver con la revelación de altos niveles de corrupción y de la existencia de macro-estructuras criminales que atraviesan al Estado¹.

En Guatemala, la revelación de este fenómeno conduce desde 2015 a la realización de varias manifestaciones ciudadanas importantes y a la conformación de un fuerte movimiento en la opinión pública de lucha anticorrupción. El presidente del Gobierno anterior renunció por un caso de corrupción, y la presidencia actual ha jugado un papel ambiguo en este contexto, ya que, si bien la administración de Morales Cabrera ha impulsado desde el inicio iniciativas y políticas de Transparencia, Datos Abiertos, etc., al mismo tiempo en 2017 inició un proceso para limitar y luego expulsar de manera prematura al comisionado internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), encargado de llevar a cabo estas investigaciones.

La problemática identificada en este compromiso es la deficiencia institucional en la implementación de mecanismos de transparencia y anticorrupción. Por lo tanto, el objetivo principal es impulsar acciones interinstitucionales que fortalezcan estos mecanismos. También incluye un componente de transferencia de conocimiento a la población.

Este compromiso consta de 14 hitos independientes, que pueden ser categorizados como sigue:

- Los relativos al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur) y las metas de desarrollo descentralizadas (hitos 1 y 12).
- La creación de un comité para revisar una iniciativa de ley sobre la conservación y administración de archivos públicos.
- Los relativos a la capacitación de los funcionarios encargados de procesar requerimientos de acceso a información pública (dos hitos).
- La elaboración de estudios sobre estándares internacionales de transparencia y ejecución presupuestaria (dos hitos).
- La implementación de un programa sobre valores éticos e integridad.
- La modernización de la forma de presentación de declaraciones patrimoniales.
- La elaboración de informes de seguimiento sobre convenciones anticorrupción firmadas por el Estado, por la GPAT (2 hitos).
- Talleres interinstitucionales para “evitar y prevenir hallazgos” en las entidades del Organismo Ejecutivo.
- La socialización del cuarto plan de acción en los seis departamentos dónde se realizaron consultas ciudadanas, durante la fase de diseño.
- Creación e institucionalización de la Inspectoría de transparencia en el Ministerio de la Defensa (MINDEF).

Los hitos que conciernen al Conadur (hitos 1 y 12) implican la creación de mecanismos de seguimiento para verificar los indicadores de las “16 Metas Estratégicas de Desarrollo” (inspiradas a su vez del Plan K’atún 2032) y la creación de un programa de capacitación para los Consejos de Desarrollo sobre los principios de gobierno abierto. El hito 1 es verificable pero no es relevante, ya que los mecanismos de seguimiento de implementación que se desarrollen, pueden o no incluir un componente de participación ciudadana o de acceso a la información, pero esto no queda explícitamente indicado en la redacción del hito.

El hito 12, por su parte, es verificable y relevante ya que consiste en propiciar un mayor acceso a la información a través de capacitaciones en lo que concierne los principios de gobierno abierto en el sistema de Consejos de Desarrollo. En la medida en que los Consejos están compuestos por líderes locales, la capacitación no se limita solamente a funcionarios, por lo cual es compatible con el valor de acceso a la información.

El hito 2 plantea la creación de un comité multisectorial para revisar iniciativas de ley sobre la conservación de archivos públicos. El hito es verificable y relevante para la participación ciudadana en la medida en que se incluye entre los actores responsables a instancias de la sociedad civil.

Los hitos 3 y 4 referentes a la capacitación de funcionarios en temas de acceso a la información pública, son verificables y pueden rendir frutos indirectos para el gobierno abierto, pero no se puede considerar como una actividad relevante para estos efectos.

La elaboración de estudios (hitos 5 y 8) también parece ser un esfuerzo interinstitucional que no incluye algún tipo de participación ciudadana, así que estas actividades son verificables pero no relevantes dentro de los valores de OGP.

La modernización de la forma de presentar declaraciones patrimoniales (hito 7), aunque es verificable, no parece ser relevante ya que es una tarea propiamente institucional. Pudiera ser relevante en materia de acceso a la información, si como resultado de la implementación de este hito se permitiese contar con más y mejor información pública disponible respecto de las declaraciones patrimoniales, pero ello no está especificado en la narrativa del hito.

Los hitos 9 y 10 conciernen a la elaboración de informes de seguimiento que tienen que ver específicamente con el quehacer de la GPAT. Se repite aquí el problema visto en el hito 7, a saber que parecen ser actividades verificables pero no relevantes en lo que concierne a los valores de OGP.

El hito 11 implica la realización de talleres interinstitucionales con un objetivo escrito de una manera poco clara, que complica la interpretación de la actividad pensada. En cualquier caso, aunque el hito es verificable, no es relevante ya que se trataría de un esfuerzo de trabajo puramente interinstitucional.

El hito 13 es verificable pues consiste en realizar talleres de divulgación con la ciudadanía sobre el cuarto plan de acción. La actividad es relevante al valor de acceso a la información.

El hito 14, específico al trabajo interno del Ministerio de Defensa se refiere a la creación e institucionalización de la Inspectoría de transparencia, y métricas como una herramienta de carácter preventivo, esto es, la aplicación sistemática de indicadores, métricas, o incluso algoritmos, para detectar en clave preventiva posibles sucesos asociados a prácticas de corrupción. Como tal, este compromiso resulta relevante por cuanto la aplicación de las TIC para el combate a la corrupción, y a menos que del devengan acciones de transparencia y un acceso a la información sobre estos sistemas y métricas, se trataría de un esfuerzo de trabajo puramente interinstitucional, no relevante a los valores de OGP.

De los 14 hitos planteados para cumplir con este compromiso, ningunos son acumulativos y todos ameritarían un análisis individual y focalizado, dado que muchos tienen que ver con aspectos específicos de gestión sectorial, pero dicho análisis escapa las capacidades técnicas de este estudio². No obstante, se puede decir que en general los compromisos son todos verificables pero a falta de ser específicos, parecen ser de impacto menor. En el caso de los hitos que sí son específicos, las tareas a realizar no son relevantes para los valores de OGP (hitos 9, 10, 11)³.

Los únicos hitos que no parecen ser exclusivamente institucionales y que son relevantes a los valores de OGP son el 2, 12 y 13. En el caso del hito 2, se necesitaría más información sobre la necesidad específica de revisar la ley de conservación de archivos públicos en el marco del fortalecimiento de los mecanismos de transparencia, para comprender su importancia. Mientras tanto, el impacto potencial del hito es menor. El hito 12 también carece de especificidad sobre su alcance. El enfoque de acceso a información es limitado por el objetivo mismo (presentar en los consejos de desarrollo el concepto de gobierno abierto), por lo que su impacto es menor. El 13 consiste en la socialización del cuarto plan de

acción con los ciudadanos que fueron consultados durante el proceso de cocreación de 2018, y se inscribe en el interés de retroalimentar a los participantes del proceso. El impacto potencial es menor ya que la actividad no implica un salto cualitativo en el acceso a la información.

Siguientes pasos

Solo tres de los 14 hitos del compromiso parecen ser relevantes a los valores de OGP, por lo que conviene revisar en el futuro el diseño de los hitos, su relevancia para el objetivo y para OGP.

La cantidad de hitos propuestos para cumplir con el objetivo complica evaluar la pertinencia en general, sobre todo cuando se trata de 10 subtemas independientes entremezclados, sin mayor interdependencia o coherencia entre unos y otros.

Adicionalmente, la atención puesta sobre el fortalecimiento interinstitucional contiene el riesgo de obviar la participación ciudadana, la transparencia o la rendición pública de cuentas y, por lo tanto, no es relevante para los valores de OGP.

Se sugiere para planes futuros limitar la cantidad de hitos y enfocarse no solo en la coherencia interna, sino en volverlos más específicos y enfocados en la factibilidad de los resultados esperados. Asimismo, para otorgarles relevancia, se recomienda articular los hitos sobre la base de acciones concretas y claras que atiendan los valores de OGP.

¹ Luis Jorge Garay Salamanca y Eduardo Salcedo-Albarán, *Narcotráfico, corrupción y Estados* (México: Random House Mondadori, 2012).

² Cuestionario para expertos, Ana Castro.

³ *Ibidem*.

15. Creación e implementación de estrategia integral de transparencia, gobierno abierto y anticorrupción.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Impulsar la mejora en la generación de resultados hacia la ciudadanía, en cuanto a las acciones de transparencia, gobierno abierto y mecanismos anticorrupción, a través de la generación de una Estrategia Integral que evidencie la mejora en acciones de transparencia de forma individual o conjunta en las instituciones públicas, sectores sociales, entre otros. Con información de fácil acceso a la ciudadanía, para que los mismos se empoderen y tengan conocimiento sobre las actividades y acciones institucionales que las autoridades, servidores públicos están llamados a realizar, en el marco de la legalidad, integridad y la ética, así como promoviendo el uso de herramientas tecnológicas que favorezcan la vigilancia, auditoría social y la generación de propuestas, implementando además datos abiertos.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X	X				X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

El proceso de institucionalización de mecanismos de gobierno abierto en Guatemala inició en 2001. Con la ley de acceso a la información pública de 2008, el país dio un salto cualitativo importante, para propiciar actos de fiscalización ciudadana. La participación de Guatemala en OGP desde 2011 ha resultado en la creación de cuatro planes de acción con un acumulado de más de 100 compromisos. Más recientemente, la creación de la Comisión de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT) se constituyó en el último esfuerzo del Gobierno por institucionalizar una política de gobierno abierto. Este último empuje nace de los buenos resultados obtenidos en el tercer plan de acción.

Una de las mayores demandas de los participantes que ha surgido del proceso de cocreación ha sido la necesidad de institucionalizar el foro multiactor, y, por ende, la colaboración entre Gobierno y sociedad civil, a través de mejores reglas y prácticas de gobernanza.

El objetivo de este compromiso consiste en generar una estrategia nacional de transparencia, gobierno abierto y mecanismos anticorrupción entre la GPAT y la Mesa Técnica de Gobierno Abierto (MTGA). En ese sentido, el compromiso puede ser visto como un proyecto en el que confluyen, potencialmente, participación ciudadana y rendición de cuentas, ya que en la MTGA participan funcionarios, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos.

El compromiso está compuesto por cuatro hitos acumulativos para elaborar la estrategia:

1. Cocreación de una Estrategia Integral de Transparencia, gobierno abierto y Mecanismos Anticorrupción.
2. Implementación de la primera fase de la estrategia.
3. Diseño e implementación del sistema de monitoreo y evaluación de la estrategia.
4. Diseño e implementación del plan de comunicación para socializar la estrategia.

El compromiso es verificable y relevante para el valor de participación ciudadana, ya que en las etapas de cocreación, implementación y diseño de monitoreo de la estrategia se incluye explícitamente la participación de la sociedad civil, a través de la MTGA.

Aunque el desarrollo de una estrategia de este tipo puede ayudar a consolidar estas temáticas dentro del sistema de Estado, no queda claro el ángulo estratégico que da origen a este nuevo proceso. Según Ana Castro, experta consultada para este eje temático, un inconveniente de proponer una estrategia nacional de este tipo consiste en no considerar los tiempos políticos. Al ser este un año electoral, se corre el riesgo de que el próximo Gobierno cree sus propias políticas y estrategias y descarte seguir avanzando en los planes ya iniciados¹.

Queda también en el aire una explicación sobre el papel específico que jugarán las OSC en el proceso. Asimismo, se menciona específicamente la participación del Conadur en el primer hito pero no queda claro en la redacción de objetivos o justificación del proceso por qué es importante su inclusión. El impacto potencial entonces es menor.

Siguientes pasos

Para poder tener una mejor idea de la factibilidad de la estrategia que se propone, se recomienda:

- Institucionalizar la MTGA como foro multiactor asegurando garantías de paridad entre actores de Gobierno y sociedad civil con reglas de participación definidas, con procesos establecidos consensuados por los miembros del foro y que, aunque se vean influidos por los tiempos políticos, no estén condicionados por ciclos electorales.
- A través del foro multiactor, se recomienda desarrollar más los componentes, acciones y mecanismos concretos con los que se busca operativizar la estrategia así como aclarar los puntos de partida y de llegada esperados. Sin aclarar estos elementos, es muy difícil obtener una idea clara del impacto efectivo que podría tener el proyecto.

¹ Ibidem.

16. Actualización participativa de la Política de Desarrollo Social y Población.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Actualización Participativa de la Política de Desarrollo Social y Población.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X				X		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción					

Contexto y objetivos

Este compromiso identifica un desfase en la política de Desarrollo Social y Población por dejar desatendido a grupos vulnerables identificados como la niñez, juventud, pueblos indígenas, mujeres, personas con discapacidad, personas LGTBIQ, personas en situación de pobreza y pobreza extrema, entre otros.

Algunos de los grupos vulnerables han aumentado en los últimos años, por lo que se requiere una actualización de la política. Según la encuesta nacional sobre condiciones de vida 2014 (Encovi), 59,2% de la población guatemalteca vive en condiciones de pobreza. Desde la medición de 2006, la pobreza extrema ha incrementado a 23,4%. La pobreza afecta sobre todo a personas que viven en el ámbito rural, es más pronunciada en el caso de poblaciones mayas y afecta más fuertemente a las mujeres¹. El Gobierno aprobó en el 2001 la Ley de Desarrollo Social, con el fin de crear y promover condiciones de desarrollo para la población en general. También se contempló la necesidad de atender a grupos sociales vulnerables (mujeres, niños, comunidad LGTBIQ, etc.).

En 2012, el Organismo Ejecutivo aprobó la creación del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), con el objetivo de convertir políticas sociales en políticas de Estado. Asimismo, el MIDES fungió como aparato para liquidar y posteriormente reemplazar a varios fondos o fideicomisos de desarrollo creados durante las negociaciones de la paz y que habían sido capturados por redes de corrupción².

De esta manera, el compromiso se remonta en estas actividades que ha impulsado el Gobierno y busca actualizar la política de desarrollo social y de población con

insumos de los propios representantes de los grupos vulnerables. Hace énfasis en el artículo 19 de la ley, en el cual se propone la creación de un espacio donde participen organizaciones de la sociedad civil. En ese sentido, la actualización busca a ser un proceso participativo. Según Julio César Hernández, experto consultado para este informe, la actualización de esta política es importante dentro del marco de este nuevo esquema institucional, principalmente si se realiza de manera participativa³. Asimismo, la actualización de esta política deberá incluir las posibles sinergias con varios ODS (1, 2, 3, 4, 5, 8, 10, 11).

La actualización consta de siete hitos interrelacionados:

1. Elaboración de un documento de análisis participativo -Gobierno y organizaciones sociales- del avance de la política pública de desarrollo social.
2. Definición del marco conceptual, identificación de las principales problemáticas en los seis ámbitos de la política pública de Desarrollo Social y Población, más un análisis de vinculación de esta política con el plan K'atun.
3. Retroalimentación y validación de la ruta metodológica para la actualización de la política de Desarrollo Social y Población.
4. Implementación de la ruta metodológica para la actualización participativa de la política.
5. Entrega al Consejo de Ministros de la política, incluyendo un plan de acción y un sistema de monitoreo y evaluación.
6. Creación de un espacio de participación para la auditoría social de la política.
7. Aprobación de la actualización de la política.

El compromiso es verificable en general y descansa en un documento marco de actualización de la política en cuestión. Es relevante para OGP porque incluye los valores de participación ciudadana (hitos 1 y 3) al incluir a OSC en el análisis inicial para modificar la política, en la retroalimentación, y rendición de cuentas (hito 6) en el hito sobre la creación de un espacio de auditoría social.

El quinto hito es visto como potencialmente significativo por el experto consultado, ya que las políticas de desarrollo que se han implementado hasta ahora no suelen incluir un sistema de monitoreo y evaluación⁴.

Al mismo tiempo, el experto considera que las imprecisiones sobre la participación ciudadana son preocupantes. En el hito 6, queda la duda de lo que se entiende exactamente por un espacio de participación, cuáles serían los pasos para crear dicho espacio en la auditoría social de la política de desarrollo y el papel de la ciudadanía en el mismo. No queda claro, por ejemplo, si en su creación también se buscaría el apoyo de OSC.

Así pues, pese a ser un compromiso clave, ambicioso y fuertemente vinculado con los valores de OGP, las imprecisiones indicadas no permiten valorar su impacto potencial como transformador, sino moderado.

Siguientes pasos

Para mejorar el compromiso y su implementación, se recomienda:

- Corregir las imprecisiones de la redacción del compromiso con el fin de profundizar en la definición y el alcance de los espacios que se proponen (espacio de participación ciudadana dentro de la auditoría social). Aclarar cuál es el nivel de incidencia de la participación ciudadana en el desarrollo

del sistema de monitoreo y evaluación, y si tendrá lugar en la implementación para garantizar la rendición de cuentas.

- Fomentar el debate abierto virtual y presencial (si es posible) respecto a este tema y organizar mesas de trabajo exploratorias o ideacionales vinculadas a la definición de los grandes temas de esta nueva política de desarrollo social. Se podría considerar un proceso de innovación social de tipo *crowdsourcing*, con componentes no sólo virtuales sino también presenciales. Lo que resulte de estos debates debería ser transformado en productos comunicacionales, de lenguaje claro e inclusivo, y en la realización de campañas de sensibilización orientada a informar sobre este proceso participativo, atrayendo así el interés y posibles nuevas propuestas.

¹ Acceso el 15 de abril 2019: <https://nomada.gt/pais/siete-datos-que-debes-saber-para-debatir-sobre-guatemala/>.

² Acceso el 15 de abril 2019: <https://www.plazapublica.com.gt/content/hasta-cuando-fonapaz>

³ Cuestionario para expertos, Julio César Hernández.

⁴ Ibidem.

17. Presentación y socialización de información contenida en el Sistema Nacional de Información Social -SNIS-

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Creando herramientas para facilitar el acceso a la información pública contenida en el SNIS con enfoque de datos abiertos que sea accesible para el público en general.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

El Sistema Nacional de Información Social (SNIS) es una herramienta informática que integra información de los programas sociales implementados por distintas entidades y políticas públicas. El SNIS fue creado en 2013 como una herramienta del MIDES para mejorar el control sobre las políticas sociales del Estado, mediante la consolidación de una sola base de datos. El SNIS también es útil para registrar a los beneficiarios individuales de cada programa público.

En este marco, se viene trabajando desde 2018 en un acercamiento entre el Registro Nacional de las Personas (Renap) y el MIDES, con el objetivo de mejorar el SNIS y la información que contiene.

Según Julio César Hernández, un problema sobre la información de beneficiarios de programas sociales tiene que ver con la falta de transparencia y claridad sobre el proceso de selección de los beneficiarios. Mejorar este problema sería un primer paso importante para generar datos confiables¹.

El objetivo de este compromiso consiste en facilitar la información contenida en el SNIS al público en general, mediante una colaboración entre el MIDES y Renap. Los hitos que componen el compromiso se dividen entre las actividades del MIDES y las del Renap. El MIDES se compromete a adaptar los tableros publicados en el SNIS de acuerdo a los estándares globales de datos abiertos (hito 1). También se compromete a mantener informadas a las autoridades superiores y al director del Renap a través de la MTGA sobre avances del proyecto (hito 4), a producir

información sobre el SNIS para su divulgación y a socializar esta información a través de las sedes departamentales (hito 6).

El Renap, por su parte, busca desarrollar una nueva versión del Portal Social para uso de las instituciones que integran el Gabinete Específico de Desarrollo Social (hito 2) y mantener disponible el servicio de portal social (hito 3).

En ese sentido, tanto el MIDES como Renap buscan garantizar el acceso a información pública, así como mejorar el trabajo interinstitucional, pero no abordan directamente el problema de la falta de transparencia ni las normas para la selección de beneficiarios. En lo que concierne a los valores de OGP, el compromiso contribuye a garantizar el acceso a la información ya disponible, y, por otra parte, a mejorar la calidad de la información, pero únicamente para fines interinstitucionales.

El compromiso es verificable pero no es lo suficientemente claro en las mejoras que se pretenden hacer a los distintos portales electrónicos de información. No queda claro en qué consiste la adaptación de los tableros del SNIS, ni porqué es necesario adaptarlos. Tampoco queda clara la necesidad de desarrollar una nueva versión del Portal Social. El hito 3, en particular, no parece ser relevante ni verificable, por falta de claridad. No se entiende qué significa “mantener disponible” el portal ni cómo podría ser esa una actividad nueva, más allá del mantenimiento técnico a los servicios en línea que ofrece ya el Renap. En este sentido, el impacto potencial del compromiso es menor.

Siguientes pasos

Convendría desarrollar más los detalles sobre la adaptación y nuevo desarrollo de portales electrónicos para saber si lo que se pretende es mejorar la calidad de la información para la ciudadanía, de qué información se trata, cómo piensan hacerlo, etc.

¹ Ibidem.

18. Fortalecimiento institucional de 425 puestos de salud ubicados en Municipios priorizados por la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica –ENPDC- de los Departamentos de Quiché, San Marcos, Huehuetenango, Chiquimula, Totonicapán, Sololá y Alta Verapaz.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Por medio del fortalecimiento de los puestos de salud, se espera ampliar la cobertura de atención a la población en los municipios priorizados y mejorar el proceso de atención, por medio de la implementación de estrategias que garanticen el cumplimiento del derecho a la salud, propiciando que la población tenga acceso a servicios adecuados dentro de los límites cercanos a los territorios donde habitan, coadyuvando a fortalecer la salud de la población desde la perspectiva preventiva, así como mejorar la calidad de los servicios de salud que se prestan actualmente en los puestos de salud.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X				X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La atención primaria en salud es la unidad de atención esencial sobre la cual se fundamenta la salud pública. Tal y como lo describe el compromiso, el fortalecimiento de las acciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) en Guatemala es esencial para disminuir las tasas de mortalidad infantil y materna así como la desnutrición crónica. Esto se lleva a cabo a través de la oportuna, permanente y completa distribución de los bienes y servicios contemplados, tanto en la ventana de los mil días (paquete de atención en salud y nutrición para madres y niños), como en las acciones para prevenir la mortalidad materna y promover la planificación familiar¹.

El compromiso se refiere a la ejecución de un proyecto de préstamos con el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Este proyecto se desarrolla en respuesta a que el 81,9% de la población del país depende de la infraestructura de salud pública que provee el MSPAS para recibir atención médica. Según el

Instituto Nacional de Estadística, la mortalidad infantil ha crecido desde 2009 de 20,45 niños menores por 1.000 NV, a 21,4 en 2016, valores más altos que países vecinos como Honduras, El Salvador y Nicaragua². Uno de los contribuyentes a esta cifra es la desnutrición crónica, padecida por un el 46,5% de los niños menores de cinco años³.

En respuesta a ello, los préstamos estuvieron en negociación durante 2018 y se aprobaron en Mayo de 2019⁴. Como indica la propuesta de préstamo del BID, este incluye actividades de fortalecimiento de recursos humanos de los centros de salud, equipamiento, entre otros.

El compromiso contiene algunos elementos que parecen estar fuera del marco del proyecto, dotándole de un componente de participación en la evaluación y monitoreo de la ejecución del préstamo. El título del compromiso advierte que su enfoque será en una parte específica: fortalecer los puestos de salud priorizados por su rol en la prevención de la desnutrición crónica. Específicamente, incluye tres objetivos:

- Mejorar la calidad de la atención en 425 puestos de salud en los departamentos de Quiché, Huehuetenango, San Marcos, Totonicapán, Sololá, Chiquimula y Alta Verapaz, mediante una estrategia de intervención, destinada a combatir la desnutrición crónica (según la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica);
- Socializar algunos datos relativos a este proyecto (datos sobre un plan de inversión, datos administrativos sobre la ejecución del proyecto);
- Generar un monitoreo y evaluación “sistemático-participativo”.

Las actividades propuestas en el marco de OGP están orientadas hacia la publicación de información sobre el plan de inversión, su gestión y presupuesto proyectado (hitos 1 y 4) y hacia la participación en la evaluación y monitoreo de la calidad de la atención y abastecimiento de los puestos de salud a partir de la implementación de las actividades del préstamo (hitos 3 y 4). De esta manera, se considera relevante a los valores de acceso a la información y participación ciudadana.

El compromiso es verificable aún si carece de especificidad. Como se mencionó anteriormente, el hito con mayor impacto potencial, según la evaluación de los expertos consultados, tiene que ver con mejorar la calidad de atención de los centros de salud. Como se detalla en los estudios del sistema de salud en Guatemala, existe la necesidad de abordar la desnutrición crónica. Por ello, no se cuestiona la importancia significativa de la ejecución del proyecto realizado con cooperación multilateral para fortalecer el sistema de salud pública, que se lleva a cabo en paralelo al plan de acción de OGP. Adicionalmente, por la magnitud y alcance del proyecto, se reconoce la utilidad de mejorar los procesos de fiscalización y de auditoría de este tipo de proyectos, dada la debilidad a nivel local de este tipo de monitoreo⁵.

Sin embargo, el compromiso no provee suficiente información sobre los mecanismos de acompañamiento que se pretenden desarrollar para la evaluación del proyecto o los resultados esperados a partir de la implementación de las actividades en el plan de acción. El componente participativo de las evaluaciones que se plantean no está lo suficientemente desarrollado. Por ejemplo, no hace referencia al mecanismo que se busca usar, quiénes esperan convocar a participar, qué temas se abordarían, el nivel de influencia de los resultados de la evaluación en la ejecución del proyecto,

etc. De igual forma, no queda claro qué se espera obtener con la publicación de Plan de Inversión Multianual 2018-2020, si habrá mecanismos de acompañamiento, en qué formatos se espera publicar los procesos de gestión vinculados a los hitos descritos en el compromiso y con qué fin. Por ello, debido a la falta de especificidad del compromiso, se considera que sus actividades (orientadas a establecer proceso participativos para el monitoreo) podrían significar un paso positivo aunque limitado en la mejora de la ejecución del proyecto.

Siguientes pasos

Para que este compromiso pueda alcanzar su potencial, sería necesario comenzar por aclarar los fundamentos del método participativo que se propone utilizar. Al entender el método se podría tener una mayor idea sobre el grado de participación ciudadana y si existe algún componente de rendición de cuentas efectivo para activar algún tipo de respuesta del sistema de salud en el caso de que las evaluaciones descubrieran algún tipo de falla en la calidad de atención.

Es necesario, asimismo, aclarar la importancia de dar a conocer los datos del plan de inversión multianual que se piensa publicar, para empatarlo de esta manera con la problemática y la propuesta de solución del Gobierno.

Finalmente, se sugiere dar mayor especificidad sobre el tipo de formación para la calidad de la atención que podría ser útil para comprender mejor la manera como el Gobierno pretende abarcar la problemática social e identificar, para planes futuros, si hubiera posibilidad de incluir directamente en la formación de funcionarios algún valor de gobierno abierto.

¹ Cuestionario para expertos, Francia Tercero.

² Propuesta de préstamos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) a Guatemala:

<http://idbdocs.iadb.org/wsdocs/getdocument.aspx?docnum=EZSHARE-887576773-81>

³ Plan Estratégico Institucional, MSPAS 2018-2032, página 23 (en referencia a la ENSMI 2014/2015): <https://www.mspas.gob.gt/index.php/component/downloads/send/8-numeral-5-mision-y-objetivos-de-la-institucion/1012-plan-estrategico-institucional-2018-2032>

⁴ *Ministerio de Finanzas firma convenio para ejecución del programa Crecer Sano en Guatemala.*

Agencia Guatemalteca de Noticias, 15 de mayo de 2019: <https://agn.gt/ministerio-de-finanzas-firma-convenio-para-ejecucion-del-programa-crecer-sano-en-guatemala/>

Préstamo del BID complementará el programa Crecer Sano, indica el ministro de finanzas, Agencia Guatemalteca de Noticias, 2 de junio de 2019: <https://agn.gt/prestamo-del-bid-complementara-el-programa-crecer-sano-indica-ministro-de-finanzas/>

⁵ Cuestionario para expertos, Francia Tercero.

19. Fortalecimiento de la coordinación e información interinstitucional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Diseñar e implementar una estrategia de socialización de información de Seguridad Alimentaria y Nutricional que permita sensibilizar a los colaboradores de las instituciones del sector público y privado, a los organismos internacionales y a la sociedad en general, sobre la magnitud y trascendencia del problema alimentario y nutricional del país, divulgando las herramientas disponibles para la recolección, procesamiento, análisis y divulgación de datos.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X	X				X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Este compromiso también aborda la necesidad de mejorar la capacidad de repuesta de Guatemala ante los problemas causados por la desnutrición. Adicionalmente el texto del compromiso 18 sobre desnutrición infantil destaca que Guatemala es el sexto país del mundo con los peores índices de desnutrición, según la UNICEF¹. Específicamente, ese compromiso resalta los problemas causados por la falta de coordinación entre instituciones en la publicación de datos, y sus consecuencias en la toma oportuna de decisiones.

En el pasado, el Gobierno de Guatemala ha desarrollado y ejecutado planes nacionales para encarar este problema, por ejemplo, mediante políticas como el Pacto Hambre Cero. El pacto fue un movimiento nacional para erradicar el hambre que duró de 2012 a 2015. Consistió en un acuerdo amplio de todos los sectores del Estado y supuso una coordinación interinstitucional sustancial, liderada por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan) e implementada en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan). No obstante, el Gobierno identificó la necesidad de mejorar la coordinación en la publicación de datos que son luego usados para la toma de decisiones

Por ello se desarrolla este compromiso, cuyo objetivo principal consiste en fortalecer la comunicación interinstitucional y diseñar una estrategia de participación y de

publicación de información sobre seguridad alimentaria y nutricional, para sensibilizar a los colaboradores del sistema de nacional de seguridad alimentaria.

Los hitos del compromiso son los siguientes:

1. Incentivar la participación de las OSC en el espacio del Sinasan.
2. Fortalecer el Sistema de Información Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sinasan) a través del rediseño de la página web del Sinasan, el diseño de una aplicación para celulares, y la publicación en línea de los indicadores relacionados con la seguridad alimentaria.
3. Aumento del registro de los bienes y servicios entregados por las instituciones ejecutoras para la generación de análisis oportunos por los tomadores de decisión, y publicación de estadísticas asociadas.
4. Creación, aprobación y difusión de un manual “marco normativo y/o regulatorio” de las Comisiones Departamentales, Municipales y Comunitarias de Seguridad Alimentaria y Nutricional.
5. Implementación de una estrategia de comunicación para varios sectores sobre el problema alimentario.
6. Implementación del Protocolo Integrado de Actuación Interinstitucional de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica.
7. Determinación y publicación del total de la población objetivo y el total de la población beneficiada de acciones de seguridad alimentaria, en función del Censo Nacional de la Población y Habitación del año 2018.
8. Monitoreo de las intervenciones de la Estrategia Nacional para la Prevención de la Desnutrición Crónica (Enpdc).
9. Publicación de un tablero ejecutivo con datos en formato abierto de las intervenciones de la Enpdc.

En total, el compromiso incluye nueve hitos, que abarcan más actividades que lo que se describe en el objetivo del compromiso. En términos generales, los hitos son verificables, aunque a muchos les falta especificidad para poder medir su alcance. Por ejemplo, el hito 1 habla de la promoción de la participación de las OSC, sin indicar de qué tipo de promoción se trata, ni de qué manera se buscará atraer a nuevos miembros. El hito 2 describe las acciones concretas que realizará, aunque no indica de qué indicadores asociados a la seguridad alimentaria publicará. El hito 3 no es verificable, ya que el objetivo de la actividad es un “aumento progresivo del registro de los bienes y servicios”, pero no se deja claro cuál es la línea de base inicial que permitiría saber, en términos cuantitativos, cómo se realizará ese aumento entregado por las instituciones ejecutoras. El hito 4 es verificable ya que precisa la creación de un manual normativo, mientras que el hito 6 consiste en la implementación de un protocolo preexistente. El hito 7 es verificable ya que consiste en la producción de información específica sobre el tema en cuestión. El hito 8 es verificable ya que se trata de una serie de encuestas de hogares en 7 departamentos priorizados, aún si no es específico en cuanto a la cantidad de encuestas ni el tamaño del muestreo a llevar cabo.

En cuanto a su relevancia, el compromiso incluye actividades que buscan mejorar el contenido y los mecanismos de publicación de información y, en casos limitados, actividades para promover la participación ciudadana. Por ejemplo, el hito 2 trata sobre el (re) diseño y publicación de herramientas de comunicación e información sobre un tema de interés público. El hito 4 implica la creación y aprobación de una normativa para todos los tipos de consejos regionales y locales, en los que participan también representantes de la sociedad civil, por lo tanto, se relaciona con el valor de participación ciudadana. El hito 5 parafrasea el objetivo principal del

compromiso, en cuanto enuncia la creación de una estrategia de comunicación para sensibilizar a entidades públicas y privadas sobre la magnitud del problema alimentario. En ese sentido, el hito incluye el valor del acceso a la información. El hito 9 incluye asimismo el valor de acceso a la información, en la medida que implica la publicación de datos abiertos sobre la Enpdc.

La evaluación de base del compromiso es compleja por algunos problemas de diseño. El objetivo del compromiso es llevar a cabo una estrategia de comunicación, no obstante, en la formulación de los hitos este objetivo general es reducido al rango de acción específica, ya que aparece parafraseado en el hito 5. Asimismo, algunos de los hitos podrían encajar dentro de una estrategia de comunicación (hitos 2, 5 y 9), pero la mayoría parece responder a otro problema. El problema en cuestión es el de mejorar la coordinación interinstitucional y multiniveles de la Sinasan.

En lo que concierne el impacto potencial, una opinión de experto apunta a que los abordajes intersectorial y transdisciplinario “son necesarios, dadas las características y origen del problema, el fin principal de este compromiso debe ser esto, sin embargo, frecuentemente se comete el error de convertir el tema de la información en el fin primordial, obstaculizando las acciones directas hacia la comunidad y las familias”². Desde otra perspectiva, se señala la incongruencia entre impulsar mejoras en un sistema de información, por un lado, y el objetivo de alcanzar una coordinación efectiva entre carteras, por el otro, lo cual también reduce el impacto potencial³.

Siguientes pasos

La publicación de información es un paso importante para avanzar hacia una mayor transparencia, pero en este tipo de problemáticas, la transparencia no es sino un primer paso necesario para la acción.

En lo que concierne a la implementación del compromiso, se deben aclarar las bases del plan de promoción de la participación en el Sinasan, para evaluar hasta qué punto esto permitiría una mejor participación ciudadana, y en qué medida la sociedad civil representada en el Sinasan tendría voz y voto en las distintas actividades.

Asimismo, aunque la tarea de fortalecimiento interinstitucional puede ser muy importante para la consolidación de esta política, no es relevante a los principios de OGP como la participación ciudadana o rendición de cuentas. Se recomienda por ello incluir (en los casos que sea viable) aquellas acciones que se refieran indudablemente a la apertura de esa estrategia, y no incluir dentro del compromiso este tipo de hitos importantes pero no relacionados a tales valores.

¹ Desnutrición en Guatemala, datos en línea de la UNICEF: <https://www.unicef.es/noticia/desnutricion-en-guatemala>

² Cuestionario para expertos, Edgar González.

³ Cuestionario para expertos, Francia Tercero.

20. Fortalecimiento de la transparencia en el proceso electoral.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Implementando una campaña de educación e información, así como acciones de pertinencia cultural con poblaciones históricamente excluidas fomentando la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la auditoría social.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X		X	X			X		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La ley electoral y de partidos políticos (LEPP) vigente es la que devino en 1985 y desde entonces no se había modificado. En 2016, ante las manifestaciones ciudadanas de 2015 que reclamaban la renuncia del presidente y la vicepresidenta, el congreso aprobó en un impulso reformista un paquete de reformas que incluyeron modificaciones a la ley, básicamente, en materia de financiamiento y fiscalización a los partidos. En dichas modificaciones se aclararon las vías para la fiscalización de los partidos políticos, la simplificación de la rendición de cuentas, nuevas regulaciones sobre el financiamiento privado, etc. De esta manera, el organismo legislativo reconoció la necesidad de reformar el sistema para limitar el financiamiento ilícito y otras formas de corrupción, así como aumentar la capacidad de control del Tribunal Supremo Electoral y de la Contraloría General de Cuentas sobre el flujo dinerario de los partidos. Más recientemente y con el inicio de la campaña electoral de 2019, volvió al primer plano la necesidad de transparentar procesos y fiscalizar a los partidos que compiten por los cargos de más alto nivel.

En este compromiso la problemática abordada hace referencia a este contexto y también a la necesidad de sensibilizar a la población sobre las tareas y atribuciones del Tribunal Supremo Electoral, con el objetivo de mejorar la confianza y la participación ciudadana en el proceso electoral. En ese sentido, el presente compromiso plantea como hitos:

1. Campaña de educación para la población sobre participación en organizaciones políticas, empadronamiento, voto informado, etc.

2. Cursos de instrucción cívico-política con pertinencia cultural, de género, para poblaciones “históricamente excluidas”
3. Publicación de información sobre el financiamiento de partidos políticos
4. Desarrollo de una aplicación móvil para generar denuncias
5. Publicación de manuales e instructivos sobre el proceso electoral
6. Ejecución de cinco auditorías de desempeño en juntas electorales departamentales

En relación a los valores de OGP, cinco de seis hitos incluyen valores de gobierno abierto: cuatro hitos son compatibles con el valor de acceso a la información, al ser actividades formativas (hitos 1 y 2) o de publicación de información (3 y 5), mientras que el hito 4 implica el uso de tecnología para propiciar la rendición de cuentas, ya que consiste en el desarrollo de una aplicación para procesar denuncias de malas prácticas durante el proceso electoral.

Los seis hitos de forma independiente son verificables, pero en general poco específicos. El texto es vago en la medida en que no se cuantifica ni se define el alcance ni de las campañas de formación, ni de los manuales.

No obstante, generar campañas de comunicación para educar a la población sobre los cambios a la ley electoral encaja directamente en la problemática social, y es un paso necesario para cambiar el *statu quo*. Asimismo, la publicación de información sobre el financiamiento de partidos políticos de manera eficaz y a tiempo sería un paso de más hacia la fiscalización de los partidos políticos. Generar una aplicación para procesar denuncias agrega la rendición de cuentas como componente al compromiso. Estas actividades ayudarían a promover las reformas a la LEPP, que, aunque no son perfectas, son un primer intento por modificar las reglas opacas del juego electoral. Por lo tanto, el compromiso es calificado de impacto potencial moderado.

Siguientes pasos

Las actividades presentadas en el compromiso son en general muy amplias. Las actividades formativas no precisan el alcance, la cantidad y la población meta. Todo esto limita el impacto potencial. La herramienta de buzón de denuncias puede ser un instrumento valioso que permita el involucramiento de la ciudadanía, pero sería importante detallar cómo será elaborada, y, también, si se ha pensado en un mecanismo de seguimiento a las denuncias y las consecuencias reales que podría tener el procesamiento de pruebas presentadas por ese medio. Adicionalmente, se sugiere tomar en cuenta que los buzones de denuncia deben garantizar que se respeta el anonimato del denunciante. Idealmente, los buzones de denuncias se alojan en servidores externos a la organización o se contratan como parte de un servicio a empresas proveedoras de servicios informáticos.

21. Fortalecimiento de los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral a la ciudadanía.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Comunicar y divulgar por medio de datos abiertos documentos de análisis que permitan mejorar los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral a la ciudadanía.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Como se mencionó en el compromiso anterior, los recientes cambios a la LEPP abren la posibilidad para un incremento de la fiscalización de los partidos políticos, sobre todo en época electoral (al momento de redactar este informe, la campaña electoral estaba en curso, dadas las elecciones generales programadas para junio 2019).

En ese marco, el Tribunal Supremo Electoral (TSE) tiene como responsabilidad responder a las demandas de fiscalización y, de ser posible, aportar mejoras en sus tareas de publicación de información, fiscalización y regulación del proceso electoral.

Este compromiso plantea como objetivo la mejora de los mecanismos de publicación de información sobre el proceso electoral.

Los hitos del compromiso son los siguientes:

1. Comunicación y divulgación de datos del padrón electoral y niveles de participación de los guatemaltecos residentes en el extranjero
2. Publicación en datos abiertos de la información oficial del proceso electoral por parte del TSE
3. Elaboración de un documento de análisis y recomendaciones por parte de las OSC que participan en la MTGA, con base a la información proporcionada por el TSE, y se definirá el tema a analizar en conjunto con el TSE.

4. Mejora de la accesibilidad para la ciudadanía de la página web del TSE, antes de marzo 2019.
5. Evaluación conjunta entre el TSE y la MTGA de la tecnología de libros mayores distribuidos y otras tecnologías para la protección y transmisión de datos digitales.

Todos los hitos parecen ser verificables excepto el 4, aunque en general carecen de especificidad. Con las reformas de 2016 a la LEPP, se logró que guatemaltecos viviendo en el extranjero obtuvieran el derecho al voto para escoger el binomio presidencial. En ese sentido el hito 1, que propone emitir datos sobre el padrón electoral en el extranjero, consiste en una mejora cualitativa de la información que brinda el TSE sobre el proceso electoral, y es relevante para OGP.

El hito 2 también es relevante porque al plantear la publicación de datos abiertos del proceso electoral constituye una acción de acceso a la información. El hito 3 es relevante ya que plantea el trabajo en conjunto entre sociedad civil y el TSE para generar un análisis común, aunque no precisan el objetivo del análisis ni los resultados esperados.

Por su parte, el hito 4 no es verificable debido a que al hablar de “mejorar la accesibilidad”, no queda claro cuál es el problema inicial, ni el punto de partida sobre el cual se busca aplicar mejoras. El hito 5 es similar al tercero, al mencionar una segunda cooperación entre la MTGA y el TSE. En este caso el objetivo es más claro, ya que se busca aportar insumos sobre el tema de la protección y transmisión de datos digitales.

En lo que concierne el impacto potencial, el hito 1 es calificado de impacto potencial menor, ya que, aunque la información sobre el padrón electoral en el extranjero es sin duda un nuevo aporte cualitativo, se puede anticipar que los votos emitidos por este padrón no serán determinantes en las elecciones, en gran medida porque la diáspora guatemalteca más fuerte, que radica en los Estados Unidos, se encuentra en su mayoría indocumentada, y no se arriesgaría a ir a los centros de votación que sean instalados para las elecciones.

El hito 2 es vago y se limita a proponer la publicación de datos oficiales. El TSE publica normalmente estadísticas y datos en su página de internet, por lo cual la formulación del hito no aporta detalles sobre alguna novedad en la información que se publicará. El impacto potencial es menor.

Los hitos restantes consisten en un trabajo conjunto de análisis y reflexión entre el TSE y la Mesa Técnica de Gobierno Abierto (MTGA). Sin embargo, la relevancia con los valores de OGP es más clara en el primer bloque, ya que se trata de la producción y difusión de información para la ciudadanía, por lo que los componentes de acceso a la información y de uso de tecnología de la información son pertinentes.

En el segundo, aunque la redacción hace alusión a una dinámica participativa entre el TSE y la MTGA (y en la MTGA hay participación de la sociedad civil), la redacción de los hitos complica considerarlos como esfuerzos de participación ciudadana, sobre todo en la medida en que no se indica en los enunciados de qué manera tendrían estas sesiones de trabajo algún impacto en la política pública. Esto limita el impacto potencial del compromiso. Los hitos sobre la colaboración entre el TSE y la MTGA (hitos 3 y 5) son verificables, pero no se puede juzgar adecuadamente el impacto por la formulación misma de las actividades de análisis y de trabajo

conjunto, y que no estén vinculadas directamente con la problemática del compromiso en general.

Siguientes pasos

Para potenciar el compromiso convendría aclarar algunos hitos. En el que se propone publicar información oficial en datos abiertos, sería necesario precisar de qué información se está hablando, ya que el TSE cuenta en la actualidad con un sitio web en línea con información oficial, mientras que en elecciones pasadas han abierto páginas en las que suben los resultados de las elecciones en tiempo real. Esta recomendación también concierne la tarea de mejoramiento de la accesibilidad del sitio web.

Asimismo conviene aclarar el objetivo y el contenido del análisis conjunto TSE-MTGA que se pretende hacer, para comprender el propósito de la colaboración y su vinculación con el objetivo principal del compromiso.

El último hito (5) es vago ya que no se comprende bien el propósito de las reuniones conjuntas TSE-MTGA en lo que concierne la “tecnología de libros” que se plantea.

Sería importante, para un plan futuro, detallar los problemas de seguridad que enfrenta el TSE en lo que concierne a la protección y transmisión de datos digitales, ya que podría ser un compromiso en sí, y a trabajar en planes posteriores con un componente de participación ciudadana, como, por ejemplo, a través de *ideathones* o de proyectos tecnológicos para mejorar la transferencia de datos.

22. Acciones para seguir avanzando en la adopción de estándares internacionales de transparencia fiscal, compras y contrataciones.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Publicar en la página del Ministerio de Finanzas Públicas los estándares internacionales y buenas prácticas de transparencia fiscal adoptados por Guatemala. Para ello se deberá desarrollar una estrategia de comunicación para que la población conozca el detalle actualizado de las iniciativas y los estándares vigentes en materia de transparencia, así como dar a conocer los informes de evaluación y las recomendaciones efectuadas por cada iniciativa según corresponda.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

El presente compromiso es la continuación del trabajo llevado a cabo durante el segundo y tercer plan de acción para la adopción de estándares internacionales de transparencia fiscal. En el tercer plan de acción, el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN) avanzó en la adopción de un manual de transparencia fiscal del Fondo Monetario Internacional¹. Es a través de OGP, pero también mediante otras iniciativas (Iniciativa Global de Transparencia Fiscal), que el país ha buscado apoyo internacional para fomentar la transparencia y la prevención de la corrupción.

La principal actividad del compromiso es publicar los estándares internacionales y buenas prácticas adoptadas por Guatemala en la página web del MINFIN. Para lograrlo, se propusieron cinco hitos que son la continuación de actividades que se llevaron a cabo durante el tercer plan de acción.

El hito 1 consiste en la realización de talleres de sensibilización sobre el “uso del módulo de Subasta Electrónica Inversa”. El hito 2 consiste en el desarrollo de un marco jurídico legal (y una propuesta de ley) para la creación de un registro de beneficiario final que cumpla con estándares internacionales (OCDE, Gafilat). El hito 3 concierne la implementación del estándar de datos abiertos para las contrataciones abiertas. Los hitos 4 y 5 están interrelacionados, ya que se refieren a

la publicación en la página web del MINFIN de las principales iniciativas y estándares internacionales de transparencia fiscal implementadas en Guatemala y la elaboración de un plan de acción para implementar cada una.

El compromiso es verificable en la mayoría de hitos, a excepción del 3 que no es suficientemente específico. No queda claro qué significa la implementación del estándar de datos abiertos para las contrataciones abiertas, ya que el Estado lleva implementando este tipo de estándar desde hace varios años.

Por ejemplo, el país sí cuenta, de alguna manera, con la aplicación del estándar de datos abiertos en las contrataciones abiertas, dado que en el portal Guatecompras, un portal en línea para verificar qué contratos firma el Estado, se puede acceder a información de este tipo. En ese sentido, el hito tal y como está escrito no permite identificar si se trata de mejorar la aplicación del estándar o de modificarlo y en función de qué criterio.

Los hitos 2 y 5 no parecen ser directamente relevantes con los principios de OGP, al consistir en tareas puramente institucionales (el desarrollo de un marco jurídico y la elaboración de un plan de acción) que, si bien pueden aportar a que el país adopte mejores medidas de transparencia, no incluyen directamente los valores de OGP en las acciones propuestas. El resto de hitos incluyen el valor de acceso a la información y también, el uso de tecnología para la transparencia (hito 4).

En los hitos restantes, se plantea la realización de 11 talleres de sensibilización (hito 1), el desarrollo de un documento marco de iniciativa de ley (hito 2), la publicación de información en la página web del MINFIN sobre cinco iniciativas internacionales a las que se encuentra afiliado el país, y la elaboración de cinco planes de acción relativos a cada iniciativa. De ser implementado completamente, el compromiso parece cumplir con el objetivo principal, especialmente en lo que concierne al hito 4.

El hito 1 parece ser la respuesta a una de las críticas planteadas en el tercer plan de acción, a saber, que un freno para la fiscalización es el nivel de especialización de la información y la dificultad para una persona común de comprender los datos. Por lo tanto, formar a la población para entender los procedimientos técnicos dentro del Gobierno sería un paso adelante para fortalecer las capacidades fiscalizadoras de la ciudadanía.

No obstante, estos talleres se refieren específicamente a la promoción del mecanismo de Subasta Electrónica Inversa para las adquisiciones públicas, y no se tiene claridad sobre su importancia en el marco general del proyecto de informar sobre los estándares internacionales².

La publicación de información sobre los manuales, estándares y principios es un paso adelante en la provisión de información sobre la transparencia fiscal. Sin embargo, en la medida en que el compromiso en sí parte de la necesidad de promover un mayor acceso a información y, que, el hito más relevante es la publicación de información específica en un portal, se puede concluir que la acción es positiva, más no ambiciosa. En ese sentido, el impacto potencial es menor.

Siguientes pasos

Es preciso discriminar entre el desarrollo de procedimientos internos de fortalecimiento institucional, por un lado, y el desarrollo de actividades que conlleven algún elemento de gobierno abierto y de colaboración con la ciudadanía o la

sociedad civil, por el otro. De esta manera, se podría reducir la cantidad de hitos y enfocarse en el desarrollo lógico y factible del compromiso, en su totalidad.

Además de precisar la relevancia de aclarar los mecanismos de Subasta Electrónica Inversa en el marco del objetivo propuesto, conviene pensar, para planes futuros, la posibilidad de trascender el objetivo de compartir y sensibilizar a la población para pensar en la implementación de los estándares citados y el papel de la ciudadanía para la rendición de cuentas. De esta manera, se podría ir elevando la ambición de un compromiso que se ha ido consolidando a través de los años.

¹ Gustavo Berganza y Edgar Rivera, *Mecanismo de Revisión Independiente (IRM): "Informe de Avances de Guatemala, 2016-2017"* (Guatemala: Asociación Doses, 2017), 83.

² Se buscó la opinión de expertos para este eje temático en el marco del presente estudio, pero no se obtuvo respuesta.

23. Acciones para avanzar en la presentación y disponibilidad de información presupuestaria.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Avanzar en la implementación de acciones para la presentación y disponibilidad de información presupuestaria más amplia, a través de:

1) Inclusión en el Observatorio del Gasto Público, de información presupuestaria correspondiente a entidades de la administración central, descentralizadas y municipalidades, a efecto de facilitar las consultas que realicen los ciudadanos a cerca de la ejecución física y financiera de dichas entidades.

2) Desarrollar y poner a disposición de las personas para su consulta, reportes más detallados que faciliten el monitoreo y seguimiento de la ejecución física y financiera de los préstamos externos, para que los ciudadanos comprendan la naturaleza e importancia del endeudamiento público en el financiamiento del déficit presupuestario; los montos negociados y contratados; las tasas de interés y los vencimientos; así como las dificultades y obstáculos que afrontan las unidades ejecutoras durante el ciclo de ejecución de tales recursos.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General	X		X					X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Como se mencionó en el compromiso anterior, recientemente Guatemala ha buscado apoyo internacional para mejorar la transparencia fiscal y sus medidas anticorrupción. La reactivación de OGP encaja dentro de esta preocupación general, así como su afiliación a la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT). El 9 de febrero de 2017 se lanzó, con el apoyo del Banco Mundial, el proceso para la creación del Observatorio de la Calidad del Gasto Público en Guatemala, en gran medida por el impulso generado por la afiliación a las iniciativas presentadas anteriormente.

El objetivo afirmado en el compromiso consiste en usar el Observatorio para generar información sobre el gasto público de distintas instituciones públicas, que pueda ser leída y comprendida por la ciudadanía en general. Asimismo, se afirma como

segundo objetivo la publicación y desglose de información sobre préstamos externos adquiridos por el Estado.

Las hitos del compromiso son las siguientes:

1. Elaborar una hoja de ruta para presentar a través del Observatorio cierta información presupuestaria para su consulta, que abarque las entidades de la Administración Central, Descentralizadas y Municipalidades
2. Desarrollar y poner a disposición de las personas reportes de monitoreo y seguimiento sobre la ejecución de préstamos externos.

Ambos hitos son verificables. El primero se sustenta en la producción de una hoja de ruta para presentar la información, sin especificar el tipo de documento específico que será producido ni las distintas etapas a considerar. El segundo hito es más específico ya que vuelve explícita la información exacta que se espera recuperar. No obstante, no deja claro el tipo de “persona” para la que serán destinados los reportes mencionados, por lo cual, el destinatario final es ambiguo. Esto afecta la relevancia del hito, al no saber si se trata de personas-funcionarios, personas-ciudadanas o ambos tipos.

Se afirma en el documento que el compromiso es relevante a la participación ciudadana y al acceso a la información pública porque la información que se pretende publicar facilitará el análisis o las sugerencias del público sobre el tema. También se afirma que es relevante al valor de transparencia, porque la información sobre los préstamos ayuda al ciudadano a saber cuál es el destino de los fondos producto del endeudamiento público. Sin embargo, las acciones que requiere la implementación del compromiso se refieren a la elaboración de un documento de planificación institucional para lograr presentar la información, y la elaboración de reportes de monitoreo y seguimiento sobre préstamos externos, junto a la puesta a disposición de esta información para las personas. Ninguna de estas acciones implica el involucramiento de la ciudadanía en la toma de decisiones, por lo que no puede ser llamada una iniciativa de fomento de la participación ciudadana. Ambas actividades implican generar acceso a la información pública y transparencia, ya que describen etapas de trabajo para generar información de interés.

En cualquier caso, la elaboración de la hoja de ruta en el hito 1 indica que aún no se producirán los datos esperados. En ese sentido, el hito es solo un paso más hacia la producción, pero no se garantiza que se produzcan estos datos, por lo que el impacto potencial es entonces menor. La información sobre los préstamos externos también constituye un avance cualitativo, con la condición de que sea presentada en un formato accesible para las personas que busquen fiscalizar al Estado. Este punto se extiende asimismo al Observatorio de Gasto Público en general.

Siguientes pasos

De acuerdo con Sofía Montenegro, experta consultada para este eje temático, la implementación del Estándar de Datos para las Contrataciones Abiertas es un mecanismo para fortalecer la transparencia del Estado, pero además es una herramienta para hacer más eficiente el trabajo de los funcionarios públicos, al proveerles una guía de cómo deben diseñar la mejor estrategia para obtener y hacer disponible los datos. De esa forma, el Estándar no solo favorece al ciudadano, sino también a la administración pública y sus unidades especializadas. En ese sentido, es importante considerar la necesidad de compartir la información y facilitar el acceso a estos sitios para potenciar este tipo de proyectos.

Sería necesario obtener más información sobre el estado del Observatorio del Gasto Público para conocer mejor la potencialidad de la herramienta y las posibilidades para producir información para la auditoría social.

Se sugiere en planes futuros incluir un componente de participación ciudadana para colaborar en el desarrollo y monitoreo de este tipo de espacios virtuales. Asimismo, se recomienda activar planes de promoción del Observatorio y tutoriales para que las personas puedan aprovechar el recurso en línea.

24. Acciones para diseñar y desarrollar una herramienta informática que permita a las instituciones públicas proveer información de los beneficiarios de los bienes y servicios públicos, a través de la apertura de la meta física “personas”, con características de sexo, edad y etnia.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Conformar un equipo técnico y elaborar un plan de trabajo para el diseño y desarrollo de una herramienta informática que permita a las instituciones públicas la desagregación por sexo, edad y etnia, de las metas físicas ejecutadas cuando éstas correspondan a la unidad de medida “personas”. Adicionalmente, poner a disposición de la población, en la forma y medios que se estimen convenientes, la información que sea reportada por las entidades públicas que en los espacios de Gobierno Abierto acepten el compromiso del registro de la meta ejecutada en forma desagregada, en formatos de datos abiertos y de fácil acceso.

Fecha de inicio: noviembre de 2018

Fecha de término: 30 de agosto de 2020

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)				Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Sobresaliente
I. General		X	X			X		X			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

Este compromiso busca avanzar el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) número 5: “lograr la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas”. En este sentido, establece como meta el desarrollo de una herramienta que permita la desagregación de los datos sobre beneficiarios de bienes y servicios públicos por sexo, edad y etnia. Esta serviría específicamente para datos arrojados por la administración pública en sus procesos de seguimiento y evaluación enmarcados bajo el enfoque de “Gestión por Resultados”.

Tal y como se plantea en este compromiso, Guatemala adoptó en 2012 el enfoque de Gestión por Resultados. Este permite dirigir la gestión pública enfocándose en la consecución de resultados para el desarrollo¹, con el objetivo de mejorar el desempeño de la administración en la atención a la población.

El objetivo del presente compromiso consiste en mejorar la gestión por resultados al aplicar un cambio a la forma como se recogen y desagregan los datos que resultan de los ejercicios de gestión por resultados. El cambio consiste en lograr desagregar por sexo, edad y etnia la unidad de medida “persona”, con el fin de enriquecer el análisis cuantitativo de impacto, desde la elaboración de líneas de base. De esta manera se busca precisar el conocimiento sobre la orientación del presupuesto nacional en función del tipo de población beneficiada por ciertas medidas.

Concretamente, el compromiso afirma la necesidad de crear una herramienta informática para lograr esta desagregación de resultados estadísticos, y, de esta manera, mejorar las buenas prácticas en materia de transparencia.

Los hitos planificados en el compromiso son las siguientes:

1. Elaborar un plan de trabajo para crear la herramienta informática para desagregar la información en función de las variables sexo, edad, etnia
2. Crear la herramienta informática
3. Llevar a cabo un programa de capacitación y sensibilización sobre el uso de esta herramienta
4. Publicación de la información en formato de datos abiertos

El compromiso es verificable en su totalidad, ya que se basa en llevar a cabo las distintas fases de diseño, creación, formación y publicación de un producto. Por ende, los resultados son fáciles de verificar y son lo suficientemente específicos. En ese sentido, se puede evaluar integralmente el objetivo como un esfuerzo relevante para OGP, siempre y cuando la publicación de la información suceda mediante el acceso libre a cualquier persona interesada en conocer esta desagregación de datos.

No obstante, el compromiso parece ser, por la manera como está redactado, más que todo un esfuerzo interinstitucional por mejorar y afinar la producción de datos, ya que la herramienta en cuestión es antes que nada un instrumento de trabajo de la administración pública. El hito 4 es el único que incluye en su diseño el valor del acceso a información.

Según el texto, el compromiso entero sería relevante a los valores de OGP ya que se busca fomentar el acceso a la información, la participación ciudadana y la rendición de cuentas. Sin embargo, la elaboración de una herramienta de este tipo parece, en última instancia, aplicarse únicamente al valor de acceso a la información pues implicaría una mejora en la calidad de información disponible. No es un compromiso que promueve la participación ciudadana ni rendición de cuentas ya que no se plantea, ni en el objetivo ni en los hitos, el acceso de la ciudadanía a la formulación de política pública, ni la elaboración de un mecanismo para permitir que el Gobierno responda a las consultas o críticas desde la ciudadanía.

Que este instrumento pueda ser visualizado por la ciudadanía, de alguna manera, es un aspecto secundario. Por lo tanto, el impacto potencial para la administración pública y la gestión de resultados será sin duda más importante que el impacto en la calidad de información pública propuesta en datos abiertos. En ese sentido, el impacto potencial es menor.

Siguientes pasos

Es recomendable que se aclare cómo se publicará la herramienta para fortalecer el compromiso, o los resultados de la aplicación de esta herramienta, así como

asegurar el acceso fácil a la plataforma mediante la cual la ciudadanía podría acceder a estos datos.

Asimismo, se repite el error de confundir un proceso de fortalecimiento institucional con un proceso de gobierno abierto. Se sugiere discriminar entre ambos tipos de trabajos y focalizar los hitos de los compromisos en tareas que impliquen a la vez actividades dirigidas a resolver la problemática social y promover el gobierno abierto.

V. Recomendaciones generales

Esta sección tiene el objetivo de presentar recomendaciones para el siguiente plan de acción, además de guiar la implementación del plan actual. Se divide en dos secciones: 1) Recomendaciones clave del IRM para mejorar el proceso de OGP y los planes de acción del país o entidad y 2) una evaluación de cómo el Gobierno respondió a las recomendaciones clave del IRM que se presentaron en ciclos anteriores.

5.1 Recomendaciones del IRM

Sobre el foro multiactor:

- Institucionalizar la MTGA como foro multiactor que garantice la participación de la sociedad civil en la coordinación de los planes de acción nacional. Esta puede partir de las demandas registradas en el proceso de revisión metodológica y las recomendaciones hechas en el informe de medio término 2016-2018.
- Mantener el equilibrio entre representantes de Gobierno y sociedad civil, para mejorar las condiciones de paridad y consenso en la MTGA.
- Consolidar, desde la sociedad civil, un espacio inclusivo para coordinar la participación de las diferentes organizaciones en el foro multiactor. Esto puede servir para establecer mecanismos consensuados para alternar su participación en los comités técnicos o ejecutivos, renovar la representación y acordar posturas.

Sobre el proceso de diseño de los compromisos:

- Fomentar la participación y el intercambio de conocimiento entre organizaciones con una experiencia comprobada en temas de gobierno abierto, transparencia y fiscalización del Estado por un lado, y organizaciones que trabajan con bases sociales y conocen las problemáticas concretas de las poblaciones más vulnerables, por el otro, para conseguir aplicar los valores de OGP a problemáticas sociales.
- Formar y sensibilizar a OSC que puedan aportar diagnósticos e información primaria sobre problemas de desarrollo, sobre OGP y el aporte del gobierno abierto al desarrollo humano.
- Mantener una participación constante de delegados gubernamentales técnicos que tengan un conocimiento de los procesos de OGP y la facilidad para acceder a ministros y directores, para agilizar la toma de decisiones y precisar el contenido de los compromisos.
- Revisar críticamente las actividades y los objetivos de los compromisos para evitar la formulación de proyectos con un resultado puramente institucional. Este es un problema recurrente en los compromisos presentados para este plan de acción. En algunos casos, es necesario precisar el contenido de las actividades que han sido propuestas para aclarar si hay un componente relevante para los valores de OGP, de lo contrario, se corre el riesgo de formular compromisos alejados de estos valores.
- Garantizar la participación constante e informada de actores de alto nivel y de técnicos de la sociedad civil con suficiente conocimiento de OGP.

- Desarrollar compromisos innovadores que reflejen los aportes recibidos durante el proceso de creación del plan y busquen abordar problemáticas con actividades ambiciosas. Por ejemplo, se sugiere trascender la tendencia a publicar solo información sobre el uso de fondos, poblaciones beneficiarias y áreas de intervención. Existe otro tipo de información que puede ser de utilidad a la ciudadanía y que podría ser publicada en línea, más que para temas de fiscalización. En ese sentido, se recomienda incorporar el principio de participación ciudadana en la manera como se decide qué información debe volverse accesible al público, en función de cada caso.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Institucionalizar la MTGA como foro multiactor que garantice la participación paritaria entre Gobierno y OSC.
2	Establecer espacios de coordinación entre las OSC para consensuar mecanismos de participación y representación en el foro y procesos de toma de decisiones.
3	Desarrollar compromisos innovadores que reflejen los aportes recibidos durante el proceso de creación del plan y busquen abordar problemáticas con actividades ambiciosas.
4	Revisar críticamente las actividades y los objetivos de los compromisos para evitar la formulación de proyectos con un resultado puramente institucional.
5	Revisar la metodología para la cocreación para garantizar objetivos SMART.

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

Según la evidencia recopilada en este informe, el Gobierno puso en práctica dos de las cinco recomendaciones del plan anterior. Estas recomendaciones fueron:

1. Fortalecer el proceso de gobierno abierto como iniciativa de Estado.
2. Promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción.
3. Elevar el nivel de ambición y mejorar la formulación de los compromisos.
4. Delegar la responsabilidad principal de cumplimiento de los compromisos a las entidades de Gobierno sin renunciar al acompañamiento de las OSC.
5. Reforzar los esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de gobierno abierto.

La primera recomendación fue atendida dado que se logró extender la cantidad de participantes de distintas instituciones gubernamentales dentro del proceso, con la participación de nuevos ministerios, entidades autónomas y secretarías. El Gobierno demostró voluntad por fortalecer el proceso al crear la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia (GPAT), pero también, mediante la vinculación de los compromisos a los ODS, con lo cual se abrieron nuevas avenidas para involucrar al gobierno abierto con la planificación para el desarrollo.

La segunda recomendación no fue atendida ya que no se consiguió promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción. El equipo de OGP siguió los pasos formales para compartir la información pertinente sobre el cronograma de cocreación, y se publicaron fechas y horarios de trabajo. Tampoco se le negó la participación a OSC interesadas por participar. Pero la

elaboración del plan y el acompañamiento de las OSC en la cocreación fue proporcionalmente menor en comparación con el papel que jugó el Gobierno. Asimismo, la petición de un grupo de OSC para frenar el proceso y modificar la metodología de participación, solicitada en agosto de 2018, demuestra que existió un descontento de la sociedad civil por la manera en cómo se llevó a cabo dicho proceso.

Las decisiones del Gobierno en relación a la permanencia de la CICIG en el país, a inicios de septiembre de 2018, alienaron al núcleo de organizaciones participantes, y no hubo un intento evidente por buscar que las organizaciones que se salieron regresaran a la mesa, ni por reemplazar su participación con otras organizaciones que manejaran los temas del plan de acción.

El análisis de los compromisos que se llevó a cabo en el apartado anterior (IV. Compromisos), demuestra que no hubo una mejora cualitativa en la ambición y formulación de los compromisos, ya que muchos sufren de imprecisiones o de impacto potencial limitado.

La cuarta recomendación sí se cumplió, ya que no figura ninguna OSC como responsable principal de algún compromiso.

La quinta recomendación no fue atendida ya que la participación del Congreso fue menos importante en este plan que en el anterior. La actividad en la que participa tampoco tiene que ver en particular con una problemática propia al Congreso.

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

	Recomendación	¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Fortalecer el proceso de gobierno abierto como iniciativa de Estado	✓	✓
2	Promover una participación más incluyente en el proceso de formulación del plan de acción	✗	✗
3	Elevar el nivel de ambición y mejorar la formulación de los compromisos	✗	✗
4	Delegar la responsabilidad de los compromisos principalmente a entidades de gobierno	✓	✓
5	Reforzar los esfuerzos entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en materia de gobierno abierto.	✗	✗

VI. Metodología y fuentes

Los informes del IRM son escritos por investigadores de los países o entidades miembros de OGP y pasan por un proceso de control de calidad que permite asegurar que se aplicaron los más altos estándares de investigación y los análisis necesarios.

Los informes de avance en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Guatemala² (o en el sistema de seguimiento en línea) y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

Los investigadores del IRM llevan a cabo entrevistas con actores clave para asegurar que el informe refleje adecuadamente los hechos. Debido a las limitaciones de presupuesto y tiempo, el IRM no tiene la capacidad de consultar a todos los actores o realizar visitas de campo a los sitios. En algunos casos, será necesario asegurar la anonimidad de los entrevistados por lo que el IRM eliminará la información personal de dichos participantes. Debido a las limitaciones de la metodología, el IRM recomienda abrir un plazo para enviar comentarios, previo a la publicación de los informes.

Los informes pasan por un proceso de control de calidad que incluye un proceso de revisión interna por parte del personal del IRM y del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés), además de una revisión externa en la que se invita a los gobiernos y a la sociedad a enviar comentarios sobre el contenido del borrador del informe del IRM.

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos³.

Entrevistas y aportaciones de los actores

Para redactar este informe se realizó investigación de escritorio en la que se revisó una extensa lista de documentos, investigaciones de organismos internacionales, textos jurídicos como leyes, reglamentos y decretos, estudios de dependencias del Gobierno y artículos de prensa, todos ellos descritos en las citas bibliográficas.

También se entrevistó al punto de contacto de OGP en Guatemala y al punto de contacto anterior, que se encargó de la cocreación del cuarto plan de acción, así como a actores relevantes de la sociedad civil que tuvieron un papel importante en el proceso.

- Entrevista grupal, Diego Padilla y Gustavo Pérez con Gustavo Berganza, Edgar Rivera y Miguel Gonzales, Sede Doses, Ciudad de Guatemala, miércoles 20 de febrero de 2019.
- Entrevista individual, Diego Padilla con Jaime Muñoz, actual Punto de Contacto de OGP en Guatemala, Sede de la Comisión Presidencial de Gestión Pública Abierta y Transparencia, jueves 14 de marzo de 2019.
- Entrevista individual, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Jaime Muñoz, Ministerio de Gobernación, lunes 18 de marzo de 2019.
- Entrevista individual, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Sergio Funes, director de la ONG CEIDEPAZ, sede de Ceidepaz, martes 19 de marzo de 2019.
- Entrevista individual, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Zaira Mejía, anterior punto de contacto de OGP en Guatemala, hotel Intercontinental, martes 19 de marzo de 2019.
- Focus Group, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Laura de León, Gabriela Ayerdi, Carlos Melgar, Mariana Córdón, Ricardo Barrientos, miembros del

grupo de la sociedad civil que se retiró de OGP, Sede Acción Ciudadana, miércoles 20 de marzo de 2019.

- Entrevista individual, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Rafael Poitevin, director de la ONG Guatecívica, Café El Injerto, miércoles 20 de marzo de 2019.
- Entrevista individual, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Carlos Fernández, director de la ONG CIIDH, sede de CIIDH, miércoles 20 de marzo de 2019.
- Entrevista grupal, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Otto Navarro y Franco Sánchez, Observadores del proceso, sede de Counterpart International, jueves 21 de marzo de 2019.
- Entrevista grupal, Diego Padilla y Andrea Sanhueza con Francisco Jiménez y Francisco Quezada, investigadores del tanque de pensamiento CIEN, sede CIEN, viernes 22 de marzo de 2019

Listado de reuniones

- Participación en la reunión de presentación de avances sobre los compromisos 6 y 7 del cuarto plan de acción, eje “Fortalecimiento institucional en seguridad y justicia”, Ministerio de Gobernación, lunes 18 de marzo de 2019.
- Participación en la Mesa Técnica de Gobierno Abierto, en la que se dio una presentación del IRM y de los objetivos de la investigación para el informe de diseño del cuarto plan de acción, Ministerio de Gobernación, jueves 21 de marzo de 2019.

Para realizar el análisis de los compromisos, se envió por correo electrónico una encuesta a expertos, en formato Word, sobre los temas abordados en el plan. La muestra estuvo compuesta por doce cuestionarios sobre los ejes temáticos. El ejercicio consistió en analizar los compromisos de un eje temático en particular, y presentar comentarios sobre la factibilidad y el posible impacto, por compromiso e hitos.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El Mecanismo de Revisión Independiente (IRM) es el medio clave a través del cual los actores pueden dar seguimiento a los avances en el proceso de OGP en los países o entidades miembros de la alianza. El Panel Internacional de Expertos (IEP) supervisa el control de calidad de los informes y está formado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y metodologías de investigación de ciencias sociales.

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

- César Nicandro Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Juanita Olaya
- Fredline M’Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Quentin Reed
- Rick Snell

- Jean-Patrick Villeneuve

Un pequeño equipo basado en Washington, DC se encarga de dar seguimiento a los informes a lo largo de todo el proceso y en coordinación con los investigadores. En caso de tener preguntas o comentarios sobre este informe, por favor diríjalos al personal del IRM a través del correo electrónico irm@opengovpartnership.org

¹ Ministerio de Finanzas Públicas y Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, *Guía conceptual de planificación y presupuesto por resultados* (Guatemala: Minfin, 2013).

² <http://gobiernoabierto.gob.gt>

³ Manual de Procedimientos del IRM V.3: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

Anexo I. Resumen del desempeño de Guatemala a lo largo del desarrollo del plan de acción

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Foro Multiactor	
1a. Foro establecido: Hay un foro que supervisa el proceso de OGP.	Amarillo
1b. Frecuencia: El foro se reúne al menos una vez cada trimestre, ya sea en persona o vía remota.	Verde
1c. Desarrollo colaborativo del mandato: Los miembros del foro, de manera conjunta, establecen su mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza.	Amarillo
1d. Mandato público: La información sobre el mandato, proceso de incorporación y estructura de gobernanza del foro se encuentran disponibles en el sitio o página de internet de la OGP.	Rojo
2a. Multiactor: El foro incluye tanto a representantes gubernamentales como no gubernamentales.	Verde
2b. Paridad: La participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales es equilibrada.	Amarillo
2c. Selección transparente: Los miembros no gubernamentales del foro se seleccionan a través de un proceso justo y transparente.	Amarillo
2d. Representantes de Gobierno de alto nivel: En el foro participan representantes de alto nivel del Gobierno con poder de toma de decisiones.	Amarillo
3d. Apertura: El foro acepta aportes y representación del proceso del plan de acción de cualquier actor de la sociedad civil u otros actores que no sean miembros del foro.	Verde
3e. Participación remota: El foro ofrece la oportunidad de participar vía remota, al menos en algunas de sus reuniones y eventos.	Verde
3f. Minutas: El foro, de manera proactiva, comunica y rinde cuentas sobre sus decisiones, actividades y resultados a actores del Gobierno y de la sociedad civil que no forman parte de él.	Amarillo

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

Amarillo = En proceso (Se han tomado acciones para cumplir con el estándar)

Rojo = No hay evidencias de acción tomadas para cumplir con el estándar.

Desarrollo del plan de acción	
4a. Transparencia en el proceso: Hay un sitio de internet de OGP (o una página de OGP en el sitio web de alguna institución del Gobierno) donde se publica información sobre todos los aspectos del proceso de OGP de manera proactiva.	Verde
4b. Documentación previa: El foro publica información previa sobre OGP para asegurar que los actores estén informados y preparados para participar en todas las fases del proceso.	Verde
4c. Sensibilización: El foro lleva a cabo actividades de divulgación y sensibilización de actores relevantes para informarlos acerca del proceso de OGP.	Amarillo
4d. Canales de comunicación: El Gobierno facilita una comunicación directa con actores para responder a preguntas sobre el proceso del plan de acción, en especial en momentos de mucha actividad de OGP.	Amarillo
4e. Respuesta fundamentada: El foro multiactor publica la justificación de sus decisiones y responde a los comentarios más sobresalientes del público.	Amarillo
5a. Repositorio: El Gobierno recolecta y publica un documento repositorio en el sitio web nacional de OGP, que provee un record histórico y acceso a todos los documentos relacionados con el proceso nacional de OGP, incluyendo (pero no limitado a) documentos de consulta, planes de acción nacionales, autoevaluaciones del Gobierno, reportes del IRM y documentación que soporten la implementación de los compromisos (por ejemplo, links a bases de datos, evidencias de reuniones, publicaciones).	Verde

Nota editorial: Si un país “alcanza” los seis estándares resaltados en negritas, el IRM reconocerá el proceso del país como un Proceso Estelar.