

— USOS DE LA INFORMACIÓN PÚBLICA EN LA PRODUCCIÓN DE CONOCIMIENTOS PARA EL DESARROLLO EN PARAGUAY

Jazmín Acuña

Asunción – 2017

— USOS DE LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LA PRODUCCIÓN
DE CONOCIMIENTOS
PARA EL DESARROLLO
EN PARAGUAY

Jazmín Acuña

**Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya
CONACYT
ProCiencia
Asunción – 2017**

Este proyecto fue financiado por el CONACYT a través del programa PROCENCIA con recursos del Fondo para la Excelencia de la Educación e Investigación - FEEI del Fonacide

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP

Piribebuy 1058, Asunción- Paraguay

Teléfonos: (595 21) 494 140 / 496 813 / 452 520

cadep@cadep.org.py

Asunción, marzo de 2017

ISBN: 978-99967-849-3-4

— INDICE

PRESENTACIÓN	05
INTRODUCCIÓN	06
MARCO CONTEXTUAL	07
MARCO TEÓRICO: REVISIÓN DE LA LITERATURA	10
OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN	15
CASOS DE ESTUDIO	15
OBJETIVOS ESPECÍFICOS Y PREGUNTAS DE LA INVESTIGACIÓN	16
MARCO METODOLÓGICO	18
DEFINICIONES CONCEPTUALES	19
ANÁLISIS DE HALLAZGOS	21
CONCLUSIONES	46
RECOMENDACIONES	49
BIBLIOGRAFÍA	51

— PRESENTACIÓN

La inquietud por realizar esta investigación nace en el 2014, año en el que Paraguay adopta una ley de acceso a información pública. Desde entonces, la motivación primaria de este trabajo ha sido la de explorar la experiencia de los centros de pensamiento con el uso de la información pública, fuente indispensable para la producción de conocimientos. Específicamente, qué uso le dan a la información pública y cuáles son las condiciones que facilitan u obstaculizan el acceso y uso.

Con los hallazgos de este trabajo, se busca aportar insumos para las instituciones públicas, encargadas de proveer información a la ciudadanía. Aquí se encontrarán indicios de cómo mejorar la experiencia de los usuarios de información pública, específicamente investigadores de centros de pensamiento que generan conocimientos a partir de dicha información. Estos indicios pueden fortalecer los esfuerzos de las instituciones públicas en la aplicación de Ley 5282 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental y su correspondiente reglamento. También se pueden encontrar elementos para realizar nuevas investigaciones y análisis.

Hicieron posible este trabajo, en distintas etapas y de diversas formas, varias personas e instituciones. Ignacio González, que participó en la confección de la propuesta elevada al CONACYT. Fernando Masi, quien alentó la exploración de esta línea de investigación y fue tutor. Finalmente, el equipo de TEDIC, que motivó y apoyó en todo momento los esfuerzos dedicados a esta investigación. Sinceros agradecimientos a todos ellos.

— INTRODUCCIÓN

La investigación* se centra en los usos de la información pública en la producción de conocimientos para el desarrollo en Paraguay desde la perspectiva de la demanda de información. Se realizan estudios de caso de carácter exploratorio de cuatro centros de pensamiento que generan y difunden conocimientos: el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE), el Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (CEDIC) e Investigación para el Desarrollo (ID). Cómo acceden a información pública, de qué forma la utilizan, y qué factores dificultan o facilitan el acceso y el uso son las preguntas que guían este trabajo.

El marco teórico de la investigación se ha diseñado a partir de la literatura que se encuentra en las ciencias del desarrollo, ciencias económicas y las ciencias de la información. El marco metodológico que se propone es cualitativo. A través de entrevistas semi-estructuradas a investigadores de los centros principalmente, acompañado del análisis de su producción bibliográfica, se recolectan, analizan y decodifican las experiencias de los usuarios de la información pública.

Con los hallazgos de esta investigación, se busca explicar, preliminarmente, la relación existente entre información pública y producción de conocimientos en Paraguay a partir de casos seleccionados, así como también sobre las derivaciones de tal relación con el diseño de políticas públicas basadas en evidencias.

El trabajo se inicia con un marco contextual, donde se detallan los antecedentes locales que motivan la investigación. Luego se presenta el marco teórico donde se revisa la literatura relevante en las ciencias del desarrollo, las ciencias económicas y estudios del desarrollo. Seguido a esto se detalla el objetivo del estudio, los casos seleccionados para la investigación, los objetivos específicos y las preguntas guía. En el apartado sobre el marco metodológico, se especifican las herramientas de recolección de datos. Se presentan los hallazgos de las entrevistas en la sección de análisis. Finalmente, la conclusión de la investigación incluye reflexiones finales y recomendaciones de políticas.

— MARCO CONTEXTUAL

En el año 2014, el Congreso Nacional y el Presidente de Paraguay aprobaron y ratificaron respectivamente la Ley No 5282/14 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, luego de 35 años de dictadura y más de 25 de gobernanza democrática. Así, el país se convirtió en el centésimo en el mundo en contar con un marco legal que garantiza el ejercicio del derecho al acceso a la información pública (McIntosh, 2014). Este histórico evento se dio en medio de demandas ciudadanas contra la corrupción y más transparencia por parte del gobierno. Sin embargo, los usos de la información pública en otros ámbitos y con fines que se extienden más allá de la buena gobernanza, como el de producción de conocimientos en la comunidad científica, es un tema que ha quedado relegado del debate público.

En la Constitución Nacional de 1992, además de reconocerse el derecho de los ciudadanos a acceder información, se diferencia el concepto de información pública. El artículo 28 del «Derecho a Informarse» estipula que «las fuentes públicas de información son libres para todos» (1992). Agrega que un marco legal deberá regular «las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin que este derecho sea efectivo». La concreción de dicho marco legal fue postergada hasta el 2013, luego que organizaciones de la sociedad civil, tras años de trabajar por una ley de acceso a información pública, logran movilizar apoyo en el Congreso para su aprobación, haciendo énfasis en el valor de la información para fomentar la transparencia y la rendición de cuentas.

A la par, el gobierno de Paraguay se suma a iniciativas como la Alianza para el Gobierno Abierto desde el año 2012 e adopta una serie de compromisos que implican mayor divulgación de información pública. En el Plan de Acción 2014-2016, el gobierno se compromete entre otras cosas a la promulgación e implementación de la Ley de libre Acceso a la Información Pública (AIP) y al diseño e implementación de una política de datos abiertos como parte

de una política de transparencia. El documento de dicho plan especifica que la transparencia «[...]implica la publicidad de los actos oficiales y el acceso a la información por parte de la ciudadanía. Este valor garantiza un derecho esencial para la vigencia de un régimen democrático» (Secretaría Técnica de Planificación, 2014). El más reciente Plan de Acción para el periodo 2016 al 2018 incluye una renovación del compromiso del gobierno a la ley de acceso a información pública a través de un «mayor nivel de apropiación de la ley de AIP y de los principios de gobierno abierto para mejorar la calidad de vida» conforme al primer compromiso (Gobierno Abierto Paraguay, 2016).

Cabe destacar que al momento de esta investigación, el reglamento de la Ley 5282/14 lleva más de un año de aplicación con implicancias relevantes en el corto y mediano plazo. El reglamento modificaría las condiciones de acceso y uso de información pública. Por ejemplo, en su artículo 10° el reglamento dispone la instalación de oficinas de acceso a información pública en todas las instituciones del Estado, siendo éstas responsables de atender solicitudes de información, orientar a los ciudadanos y cumplir con los tiempos de respuesta establecidos por Ley (Secretaría Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación-SENATICs, 2016). También dicta la creación de un portal unificado de acceso a información pública en su artículo 8°, a través del cual las entidades deben atender las solicitudes ciudadanas (2016). Importante es el hecho que el formato y soporte por defecto de publicación de información pública, según el artículo 26, es digital y en lo posible debe ajustarse a estándares de datos abiertos. Por último, se establecen sanciones a los funcionarios que incumplan el deber de proveer información de acuerdo a lo estipulado en la misma Ley. Estas disposiciones pueden tener un efecto en las condiciones en las que las personas acceden y utilizan información que son contempladas en esta investigación.

Los marcos legales y los esfuerzos proactivos de divulgación de información pública son relativamente recientes, pero los entes públicos han generado y diseminado datos e información pública de diversa utilidad por años. Cifras de exportación e importación, índices de inflación, datos meteorológicos, perfiles de la población, datos sobre empleo y pobreza entre otros, son sólo algunos ejemplos de información que las dependencias del gobierno producen de forma periódica. Asimismo, los ciudadanos han buscado, accedido y hecho uso de información pública desde hace tiempo sin contar con las herramientas legales y tecnológicas disponibles hoy en día.

En el contexto actual, donde el marco legal que regula el acceso a la información pública se encuentra en implementación y en el que las instituciones adhieren progresivamente a estándares de datos abiertos, es propicio indagar sobre la experiencia de los usuarios de información en Paraguay. Por esta razón, la investigación explora las formas de acceso y las condiciones que afectan el uso de la información pública por parte de la comunidad científica, específicamente cuatro centros de pensamiento cuyos investigadores utilizan dicha información constantemente para generar nuevos conocimientos. Para comprender los hallazgos, se indaga en la literatura de las ciencias económicas, estudios del desarrollo y las ciencias de la información donde se establece la relación de la información pública con la producción de conocimientos.

— MARCO TEÓRICO: REVISIÓN DE LA LITERATURA

Organismos internacionales, academia y gobiernos se han dado la tarea de explorar el concepto de información pública, sus implicancias, alcances y limitaciones, particularmente ante el desafío y las oportunidades de las nuevas tecnologías de información y comunicación (TICs). Actualmente, existe un consenso acerca de lo que constituye información pública, mas se encuentran leves variaciones de concepto en las investigaciones y los marcos legales que abordan el tema - variaciones que guían prácticas de uso, re-uso y compartir de la información. Reconocer estas distinciones es importante para entender los desafíos y los debates que se dan en torno al tema de esta investigación.

Por el impacto de las TICs en la manera en la que circula, se produce y consume información, autoridades de gobierno han trabajado sobre conceptos y estándares de publicación de información pública. La directiva 2003/98/EC del Parlamento Europeo y el Consejo de la Unión Europea del 17 de noviembre de 2003 sobre el re-uso de información pública estableció algunas definiciones de lo que constituye dicha información (EUR-Lex, 2003). En el artículo 2, la directiva establece que se entiende por re-uso a «el uso por parte de personas o entidades legales de documentos en poder de las instituciones del sector público, con propósitos comerciales o no-comerciales diferentes al propósito inicial dentro del deber público por el que los documentos fueron producidos»(2003).

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha reconocido la importancia y aplicación de la información pública en varias áreas de la economía. En un estudio del 2006, define que información y contenido del sector público es cualquier tipo de información que es producido y/o recolectado por una institución pública y forma parte del rol asignado a la institución (OCDE, 2006). El estudio indica que información del sector público, por lo general, tiene las características ser generada continuamente por las instituciones y de estar relacionada al funcionamiento del sector público (2006).

Similar a la definición de la OCDE de información del sector público, Raed Sharif (2013), en una disertación sobre la utilización y el valor de la información pública para la creación de conocimientos, considera que información pública consiste en datos e información generadas por instituciones públicas, como estadísticas sociales y económicas, de educación y salud, reportes financieros, entre otros (2013).

Estas definiciones tienen una implicancia para la presente investigación, porque las condiciones de acceso y uso de información pública pueden estar sujetas al entendimiento de las personas, tanto servidores públicos como ciudadanos, de lo que es información pública. Aunque no será objeto de este estudio explorar los conceptos que los usuarios manejan sobre información pública, se tendrá en cuenta esta variable para el análisis posterior de los hallazgos y se manejará una definición mínima que se especifica en el apartado «Definiciones conceptuales».

La importancia de la información pública, de su uso y re-uso por parte de personas e instituciones ajenas a las instituciones gubernamentales ha sido establecida en la literatura. En las ciencias económicas, existen estudios cuantitativos y cualitativos que establecen el valor y el impacto de la información en las economías. En la rama de la economía de la información, Stiglitz (2000) se ha preocupado por demostrar cómo la información cumple un rol económico fundamental en las sociedades del conocimiento. La OCDE ilustra dicha importancia, afirmando que la información del sector público constituye «un material bruto para una variedad de productos y servicios en aplicaciones a lo largo de un amplio rango de industrias»(2006). Además, relaciona el conocimiento con información pública, argumentando que el primero es una fuente de ventaja competitiva en la economía de la información, de allí la importancia de una amplia difusión de la información pública.

El valor socio-económico de la información pública también define las políticas de gobiernos sobre la disponibilidad de la misma. Paul Uhlir cita algunas de las razones que promueven la provisión de datos e información generados por el gobierno en Estados Unidos. Entre ellas se destacan la creación de valor económico y el potencial económico indirecto (OCDE, 2006). Además, indica que la difusión de información está vinculada a la eficiencia, desde el momento en que las entidades del gobierno le dan tratamiento propietario, restrictivo o comercial a la información pública, se crean monopolios públicos

de facto «con ineficiencias económicas inherentes, costos de transacción y costos de oportunidad perdidos en economía y sociedad»(2006).

También se ha dilucidado la relevancia de la información pública para el sector científico, el sujeto de estudio de la presente investigación. Según Uhler (OCDE, 2006), la disponibilidad de información pública en-línea favorece la producción de conocimientos. De acuerdo a sus hallazgos, se promueve la investigación entre diversos actores y a nivel internacional, se generan nuevas investigaciones y se producen nuevos set de datos cuando se cruzan distintas fuentes de información, entre otros (2006).

Para la comunidad científica, la información pública es el material bruto para realizar nuevas investigaciones. Arzberger et al. (2004) indican que los datos brutos o las bases de datos sostenidas por los gobiernos son vitales para fomentar el progreso científico, el avance de la innovación tecnológica y un sistema de educación efectivo. Son diversos los datos que pueden ser utilizados por investigadores, desde información geográfica (fotos aéreas, de hidrología), información meteorológica (datos climáticos) y datos sociales (estadísticas de salud) (MEPSIR, 2006). En el caso de los think tanks en Sudáfrica, Sharif (2013) concluye que a pesar de los problemas de acceso y calidad con que se encontraron los investigadores, «los recursos de información pública utilizados fueron instrumentales para los procesos de creación de conocimiento en los lugares de estudio y al desarrollo socioeconómico del país». Estudiar y conocer cuáles son esos problemas es necesario para la definición de mejores prácticas en las instituciones que regulen la provisión de información pública.

Las condiciones que facilitan o dificultan el uso de información pública en la comunidad científica es abordado en varias investigaciones. En un reporte, Ed Mayo y Tom Steinberg (2007) identifican barreras comunes de acceso a información del gobierno de Gran Bretaña. Algunas que se citan son: información que es muy difícil de encontrar; información que se encuentra en un formato incorrecto, lo que dificulta o imposibilita el re-uso; información que no se dispone cuando se necesita; el desconocimiento qué cierto tipo de información existe; uso restringido de información debido a términos de licencia; información que es muy costosa (Mayo, Steinberg, 2007). También se mencionan problemas relacionados a funcionarios públicos que por desconocimiento causan retrasos o impedimentos en la gestión de las solicitudes de información por considerarlas de baja prioridad o por no comprender las mismas.

Para medir estos obstáculos y otros factores que afectan el acceso y uso de información pública, P. Arzberger, Schroeder, y otros (2004), en un artículo sobre la importancia del libre acceso a datos de investigaciones financiadas con fondos públicos, proponen cinco aspectos a tener en cuenta: aspectos tecnológicos, institucionales y administrativos, financieros y presupuestarios, legales, y culturales.

De forma similar, Sharif (2013) identifica algunos de estos aspectos en su estudio sobre los obstáculos que encuentran investigadores en Sudáfrica a la hora de utilizar información pública. Concluye que «en los intentos de encontrar y adquirir información pública para su trabajo, los participantes [...] se encontraron con un rango de obstáculos y dificultades de índole técnico, institucional, y político»(2013). En lo que respecta al acceso a la información pública, Sharif distingue obstáculos propios de la búsqueda de información y obstáculos relacionados a la adquisición de información.

En el proceso de identificación y localización de la información requerida por los investigadores, dos factores han limitado sus esfuerzos. Primeramente, el hecho que los recursos de información pública no estén disponibles en línea, ya sea por falta de recursos o porque intencionalmente se esconden los datos. Segundo, la ausencia de sitios Web de las agencias del gobierno sudafricano que sean fáciles de utilizar (Sharif, 2013, pg. 173).

En cuanto a la adquisición de la información, Sharif enumera una serie más amplia de obstáculos. Entre éstas destaca que los funcionarios del gobierno no reconocen o aprecian el valor y la importancia de la información que poseen, por ello no se esfuerzan en hacerla lo suficientemente accesible. Además, el miedo entre los funcionarios del gobierno a la exposición y a la crítica; la sensibilidad de algunos tipos de información; disponibilidad de información solo en formato papel o el formato electrónico de algunos archivos (2013, pg. 174).

También existen factores que facilitan el uso de información pública. En el proceso de localización, Sharif indica que ayudan la colaboración directa de las agencias del gobierno en el proyecto, así como la experiencia de los investigadores (2013, pg. 173). Es decir, mientras más tiempo lleve una persona trabajando en un área en particular, ésta tendrá una mejor idea de dónde encontrar la información que requiere (pg. 162). En cuanto a la adquisición de la información pública, las condiciones que colaboran son la creación de vínculos personales e involucrar a las agencias gubernamentales desde las

etapas iniciales de un proyecto (pg. 172). Estudios realizados en otros países en desarrollo, como algunos en Latinoamérica, revelan hallazgos similares.

Los primeros resultados de investigaciones lideradas por la World Wide Web Foundation, bajo del programa Open Data for Development (OD4D), sobre el uso de los datos abiertos en países en desarrollo incluyendo varios de Latinoamérica, identifican condiciones relevantes que afectan la dinámica de uso. Según la Open Knowledge Foundation, datos abiertos son «datos que pueden ser utilizados, reutilizados y redistribuidos libremente por cualquier persona, y que se encuentran sujetos, cuando más al requerimiento de atribución y de compartirse de la misma manera»(2017). Si bien el foco de estos trabajos académicos son los datos abiertos, los hallazgos guardan cercana relación con esta investigación, ya que gran parte de los datos estudiados son información pública.

En el resumen de los primeros hallazgos, resaltan las siguientes perspectivas que inferen en las condiciones que afectan el acceso y uso de datos. Primero, existe una disonancia entre la oferta de datos y la demanda (OD4D, 2014). Se habla de una brecha entre datos valorados por los usuarios y los que de hecho se publican. Por lo general, los portales de datos abiertos contienen aquellos datos que son fáciles de publicar, pero no necesariamente los más demandados. Segundo, los funcionarios públicos temen proveer datos en formatos abiertos (OD4D2014). Según los hallazgos, los funcionarios públicos temen la manipulación de los datos, por lo que publican en soportes cerrados (pdf o escaneado). Tercero, la falta de claridad sobre las normas de confidencialidad de la información es un obstáculo para la apertura y publicación de datos (2014). La ausencia de leyes o leyes débiles de protección de datos personales impiden la apertura de datos, ya que los funcionarios públicos no están seguros sobre el tratamiento que pueden dar a ciertos datos, particularmente aquellos proveídos por empresas.

En este trabajo se exploran los principales temas que se establecen en la literatura, que son el vínculo y la importancia de la información pública para la producción de conocimientos y las condiciones que facilitan o impiden el uso de dicha información a los usuarios. Los estudios de Sharif (2013) y P. Arzberger et al. (2004) sirven de base para la definición de las variables que organiza el análisis de los hallazgos. El resumen de las investigaciones de la iniciativa OD4D también es considerado a la hora de evaluar la experiencia de los investigadores y codificar sus testimonios en categorías con valores asignados. Estos son los factores que promueven u obstaculizan el uso de información pública a los centros de pensamiento.

— OBJETO DE LA INVESTIGACIÓN

El presente trabajo tiene como objeto de estudio los usos de la información pública por parte de cuatro centros de pensamiento de Paraguay: el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), el Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (CEDIC), el Centro de Documentación y Estudios (CDE), y el centro Investigación para el Desarrollo (ID). Para ello, se realizaron estudios de casos centrados en la demanda de información pública por parte de los citados centros.

Casos de estudio

El CADEP es un think tank dedicado a la investigación y a la docencia en economía y políticas públicas. Desde 1990, produce conocimientos en las áreas de estudios fiscales, de competitividad, política comercial y empleo. Galeano et al. (2014) afirman que el centro nace con la iniciativa de investigadores y académicos que estudiaron en el exterior, «[...] motivados por la inexistencia de centros especializados en la investigación de la economía». Actualmente, sus publicaciones se componen de libros, artículos académicos, notas de política, y documentos de trabajo, entre otros.

El CEDIC se define como un centro sin fines de lucro que promueve la investigación científica y la gestión del conocimiento en el área de las ciencias biológicas, salud y ambiente (CEDIC, 2016). Fue fundada en el año 2005 por profesionales que al retornar al país luego de concretar sus estudios de posgrado, se encontraron con varios obstáculos para investigar (Galeano et al., 2014). Producen libros, trabajos de tesis y publican artículos en revistas internacionales.

El CDE se dedica a investigar temas del campo de las ciencias sociales en general. Antes de su fundación en el año 1985, existía como el Banco Paraguayo de Datos, que fue clausurado por el régimen dictatorial de Alfredo Stroessner. Cuenta con dos áreas de trabajo principales: un área enfocado en la defensa y promoción de

los derechos de las mujeres, y un área de defensa y promoción de los derechos de la población campesina y trabajadora. Su amplio rango de publicaciones incluyen libros, artículos, documentos de trabajo, boletines, entre otros (CDE, 2015).

ID se define como un centro de investigación que genera y difunde conocimientos para la contribución al diseño y evaluación de políticas públicas. Se constituyó desde el año 2003, y se dedican a la investigación de temas relacionados a la economía, desarrollo territorial, educación, salud pública, cambio climático y recursos naturales. Producen libros, documentos de trabajo, artículos en revistas científicas nacionales e internacionales (ID, 2016).

Objetivos específicos y preguntas de la investigación

Los siguientes componentes constituyen el foco central del estudio:

- las formas de acceso a la información;*
- I *las dificultades o facilidades encontradas a la hora de acceder y usar información y,*
- II *la utilidad que la información tiene para el desarrollo de*
- III *las actividades de investigación de los centros.*

En base a los estudios de Sharif (2013) y P. Arzberger et al. (2004), se fija la mirada del análisis en factores que podrían facilitar o dificultar el uso de información pública por parte de los centros de pensamiento: factores tecnológicos, factores políticos y culturales, factores administrativos e institucionales y estándares.

El estudio contempla los usos de toda información pública a la que acuden y utilizan los centros de pensamiento, se encuentre ésta en formato de datos abiertos o no. Mas se distinguirá aquella información que se encuentre en formato de datos abiertos si es el caso en cuestión, particularmente bajo el análisis de los factores tecnológicos.

Los objetivos específicos de la investigación son:

- 1 *Identificar los motivos de uso de la información pública por parte de los think tanks.*
- 2 *Conocer las formas en que los think tanks acceden a información pública.*
- 3 *Distinguir y caracterizar aquellos factores que promueven la utilización efectiva de la información pública para la producción de conocimientos y aquellos que la dificultan.*

Las preguntas que guían este estudio son:

- 1 *¿Cuál es el uso que los think tanks hacen de la información pública y qué productos específicos resultan del mismo?*
- 2 *¿Cómo acceden los think tanks a la información pública?*
- 3 *¿Qué factores promueven u obstaculizan el uso de la información pública?*

— MARCO METODOLÓGICO

Considerando la escasez de trabajos similares en el ámbito de las ciencias sociales, así como el nulo desarrollo de teorías al respecto en el país, este estudio es de carácter exploratorio. En tal sentido, no se recurre a un complejo aparato teórico previo ni se contemplan a priori relaciones causales en forma de hipótesis con el fin de confirmar o refutar teorías (Coller, 2005). Por el contrario, se busca conocer cómo se da el acceso y el uso (o no) de información pública por parte de los citados centros y sus principales características.

Teniendo en cuenta el objetivo de esta investigación, el abordaje metodológico es de carácter cualitativo. Se realizan estudios de casos de carácter exploratorio de: el Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (CEDIC), el Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), el Centro de Documentación y Estudios (CDE) y el centro Investigación para el Desarrollo (ID). Este abordaje permite una comprensión empírica de las formas en que la información pública se inserta en estas instituciones, los mecanismos de acceso, los factores que facilitan el uso y aquellos que disminuyen su utilidad para los usuarios.

Se realizan entrevistas semi-estructuradas a los actores involucrados (Taylor y Bogdan, 1987), principalmente a investigadores de los centros, para registrar sus testimonios y conocer sus experiencias, perspectivas y opiniones que en el análisis se presentan de forma anónima. Para esta tarea, se toma en cuenta el modelo *follow the data* (o seguir al dato por su traducción en español), recomendación de la Web Foundation. Dicho modelo consiste «en métodos que pueden ser utilizados para entender como el dato se utiliza en la práctica y mapear los diferentes actores involucrados en el uso de los datos» (Beghin, Zigoni, 2014). Para esta investigación, las preguntas indagan en las formas de acceso y los usos de la información pública, para luego profundizar sobre cada uno de los factores mencionados. Es importante destacar que las respuestas han sido decodificadas y analizadas luego de las entrevistas. No se han tabulado las respuestas en un cuestionario rígido.

La elección cualitativa responde a la necesidad de conocer en profundidad y especificidad la relación de los usuarios con la información pública. Los motivos de uso de la información pública, las formas en que los usuarios acceden a ella, y las condiciones que maximizan o minimizan su utilidad. La mencionada opción obedece a la ausencia de investigaciones de esta índole a nivel local, que arrojen categorías medibles para la confección de una encuesta representativa o el diseño de una base de referencia. De hecho, el programa de investigación sobre los impactos iniciales de los datos abiertos y la información pública en países en desarrollo (ODDC) del Open Data Research Network (en español, la Red de Investigación de Datos Abiertos), recomienda optar por estudios de caso por encima de los abordajes cuantitativos para proyectos de investigación como el presente (ODDC, 2009). Consideran que los datos estadísticos pueden establecer correlaciones importantes, mas sigue siendo escasa la comprensión del proceso de uso la información, los efectos de dicho uso, y los factores en juego.

Definiciones conceptuales

Para facilitar la comprensión del análisis de esta investigación, se establecen algunas definiciones de concepto. Se maneja el concepto de información pública establecido en la Constitución Nacional y en la Ley 5282/14 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. El artículo 28 de «Derechos a Informarse» de la Constitución, estipula que «las fuentes públicas de información son libres para todos»(1992). La Ley 5282/14, en su artículo 2, entiende por información pública «aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes»(SENATICs, 2017).

Aunque el estudio se enfoca en los usos de información pública, se distinguen aquellos casos en los que los centros de pensamiento hacen particular uso de datos, en formatos abiertos o cerrados. Para ello, se entenderá que los datos son unidades descriptivas que al ser procesadas producen información relevante. Por tanto, datos abiertos gubernamentales son aquellos datos producidos o comisionados por el gobierno o entidades del gobierno, que pueden ser «usados, re-usados y compartidos de forma libre por cualquiera» de acuerdo a la definición de la Open Knowledge Foundation. También se tendrá en cuenta la definición de datos abiertos públicos que establece

el reglamento de la Ley 5282/14 en su artículo 5, que a las características de usabilidad, re-usabilidad y re-distribución libre, agrega la condición de «atribución y re-distribución por alguna licencia de la fuente pública»(2015).

Segundo, centros de pensamiento o think tanks se utilizan como sinónimos, de forma intercambiable. Se definen como «aquellos institutos de investigación, organizaciones de la sociedad civil y privadas que, sin fines de lucro, producen información y conocimiento con el objeto central de influir en algún aspecto el proceso de las políticas públicas»(Acuña, 2009). En cuanto a producción de conocimientos, el estudio se refiere a la investigación a partir de la cual los centros generan productos específicos. Uña et al. (2004) indican que éstos pueden ser «libros, documentos de trabajo, folletos, newsletters o boletines, revistas, indicadores de gestión, y artículos para los medios de prensa».

Las definiciones de los factores que facilitan o pueden dificultar el acceso y uso de información pública se formulan en base a los hallazgos de las entrevistas y algunos conceptos provistos en estudios de P. Arzberger et al (2004) y Sharif (2013). Estos son:

- **Factores tecnológicos:** *Se refiere a la disponibilidad de la información en Internet y a los formatos o soportes en los que se encuentran los documentos electrónicos.*
 - **Factores políticos y culturales:** *Se refiere las relaciones de poder y a valores, actitudes, pre-conceptos que influyen el acceso y uso de información pública.*
 - **Factores administrativos e institucionales:** *Se refiere a procedimientos y prácticas burocráticas.*
- Estándares:** *Disponibilidad de información, criterios de confección de los datos y niveles de desagregación de los mismos.*

— ANÁLISIS DE HALLAZGOS

La producción de conocimientos por parte de los centros de pensamiento en Paraguay ha ido de la mano con la transición democrática del país, desde la caída de la dictadura en 1989. En esta tarea, el uso de la información que genera el Estado es crucial. Sin embargo, poco se ha indagado y sistematizado sobre el uso que le dan los investigadores a la información pública, los productos de investigación que surgen a partir de esto, la forma en la que acceden y los factores que promueven u obstaculizan su trabajo. Estas son las interrogantes que guían un acercamiento a cuatro centros de pensamiento en Paraguay. A través de entrevistas semi-estructuradas, se han recogido testimonios y perspectivas de los investigadores, las cuales se desarrollan y codifican en este capítulo.

Primero, se presenta una breve descripción de los usos que le dan investigadores de los centros de pensamiento a la información pública. Específicamente, cuáles son sus áreas de investigación, a qué instituciones públicas acuden para recoger información, y qué productos resultan del uso de esta información. Luego, se resumen sus formas de acceso a la información pública, sin categorizar si estas formas de acceso promueven o no el uso de la información. Por último, se interpretan los hallazgos de las entrevistas sobre las condiciones y/o circunstancias que promueven el uso de la información pública y aquellas que dificultan. Estas condiciones se agrupan bajo cuatro factores o categorías, que son: tecnológicos, políticos y culturales, legales, administrativos e institucionales, y estándares. Se debe notar que algunos hallazgos se pueden asociar a varios factores, pero han sido tabulados bajo la categoría a la que más se aproximan.

Usos

Las áreas de investigación definen en gran medida las fuentes públicas a las que acuden los investigadores para recolectar información. Investigadores cuyas áreas se centran en temas socio-económicos buscan información en instituciones como el Ministerio de Hacienda, el Ministerio de Industria y Comercio, el Banco Central del Paraguay, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación. Aquellos que se especializan en estudios de género, democracia, derechos humanos, acuden al Ministerio de Salud, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, el Ministerio Público, la Policía Nacional, entre otros. Para investigaciones relacionadas a biología y zoología, el Ministerio de Salud, la Secretaría del Ambiente, la Dirección de Meteorología, el Instituto Forense, son fuentes pertinentes de información. La Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos (DGEEC) es el ente al que todos los investigadores entrevistados acceden por igual, como se puede observar en la Tabla 1.

Varios investigadores coinciden en los tipos de información que buscan de algunos entes públicos. Por ejemplo, en el Ministerio de Hacienda, los investigadores mencionan la base de datos en-línea Boost como una herramienta útil para acceder y cruzar datos detallados del presupuesto y los gastos de organismos centrales y descentralizados. En la DGEEC, los investigadores destacan el valor de la Encuesta Permanente de Hogares, un estudio que se realiza de forma anual para generar indicadores relacionados con el empleo, pobreza, educación, salud, y otras características que reflejan las condiciones de vida de la población. Los investigadores mencionan otras fuentes de información, como el Censo Económico Nacional de la DGEEC, informes financieros del Ministerio de Hacienda, resultados electorales del Tribunal Superior de Justicia Electoral, datos de exportación e importación de la Ventanilla Única de Exportación del Ministerio de Industria y Comercio, entre otros.

La información pública recolectada por los investigadores es incorporada en sus trabajos de forma textual o se procesa - cruzándola con otros tipos de información - para generar nuevos hallazgos y análisis. Estos se publican y difunden en distintos formatos, que pueden ser libros, artículos académicos, documentos de trabajo, policy briefs (notas de políticas), boletines, entre otros.

Tabla 1. Áreas de investigación e instituciones públicas de acceso a información pública

INVESTIGADORES	ÁREAS DE INVESTIGACIÓN	INSTITUCIONES PÚBLICAS A LAS QUE ACCEDEN
Investigador 1	Desigualdad; pobreza; género; economía	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Ministerio de Hacienda; Ministerio de la Mujer; Ministerio de Agricultura y Ganadería; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud
Investigador 2	Finanzas públicas	Ministerio de Hacienda; Banco Central del Paraguay; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Contraloría General; Contrataciones Públicas; Secretaría de Acción Social; SENAVITAT; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación
Investigador 3	Economía internacional; competitividad; comercio e innovación	Exportación del Ministerio de Industria y Comercio; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; CONACYT
Investigador 4	Mujer; migración; trabajos o economías de cuidado; explotación sexual, comercial infantil; derechos sexuales y reproductivos.	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Ministerio de Educación; Ministerio de Salud
Investigador 5	Participación política de las mujeres; trabajo doméstico; salud; Estado.	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Tribunal Superior de Justicia Electoral; Ministerio de Salud
Investigador 6	Estudios de género y estudios de la mujer; democracia; derechos humanos	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Ministerio de Salud; Ministerio de Educación; Poder Judicial; Ministerio Público (Fiscalía); Policía Nacional; Corte Suprema de Justicia; Juzgados; Defensoría del Pueblo; Municipalidades
Investigador 7	Biología; zoología	Ministerio de Salud; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Secretaría del Ambiente; Instituto Forestal; Dirección de Meteorología; Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción; Secretaría de Emergencia Nacional
Investigador 8	Salud pública	Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos; Banco Central del Paraguay; Ministerio de Salud; Ministerio de Hacienda; Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
Investigador 9	Educación	Ministerio de Hacienda; Ministerio de Educación; Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos

Acceso

Los investigadores acceden a información de diversas maneras, con grados de facilidad o dificultad variable. En esta sección el análisis se limita a categorizar las formas de acceso, desde las más comunes hasta las más particulares. Se podrá notar que algunas formas de acceso dependen de los cargos profesionales que ocupa el investigador en cuestión, o los lazos que tiene con alguna institución, ya sea por experiencia o por haber trabajado en ese lugar. También se destaca que varios investigadores acceden por vías no formales a la información pública. Es decir, a través de contactos personales dentro de las instituciones.

Las formas más comunes de acceso a información pública son a través de los sitios Web oficiales y solicitudes escritas. Ambas formas de acceso se consideran canales formales, y esto se ve reflejado en la Ley 5282/14 y su reglamento. Los investigadores resaltan que existe una evolución en cuanto a la disponibilidad de información en línea. Destacan que hoy en día, mucha información se encuentra en Internet, a diferencia de años anteriores.

«Hoy día hay mucha información en la web. Ochenta por ciento de lo que yo necesito está en la Web» → INVESTIGADOR 2

«Hacienda y Estadísticas y Censos [accedo] por Web. Ellos tienen todo colgado relativamente bien» → INVESTIGADOR 1

«En el caso de la DGEEC una va a la Web y están publicados las EPH (Encuesta Permanente de Hogares), todos los resultados y documentos con todas las variables desagregadas» → INVESTIGADOR 5

«Desde el punto de vista epidemiológico, la Dirección General de Vigilancia de la Salud (del MSPBS) tiene un boletín epidemiológico semanal, desde donde se reportan enfermedades de notificación obligatoria y también la vigilancia de ciertas enfermedades, y para nosotros es útil tener esa información[...]Está en la página Web. En pdf» → INVESTIGADOR 8

Un investigador nota que el acceso a información pública a través de Internet no sólo se limita a los sitios oficiales. En ocasiones, se encuentra en sitios de organismos internacionales. De hecho, sugiere que existe información del Estado paraguayo que se conoce a través de dichos sitios:

«Hay dos grandes mecanismos o dispositivos [de acceso], por un lado está lo que existe en las páginas Web, no solamente las institucionales porque hay veces que la documentación está en otras páginas o hay veces que hay documentación que produce el Estado paraguayo y que es procesada por otras organizaciones de carácter internacional o transnacional. El caso paradigmático es CEPAL, que tiene una buenísima base de datos en donde hay datos que provienen de todos los países de América Latina y el Caribe, lo que te permite manejarte con buenos estándares de comparabilidad que suele ser muy útil. Esos datos los obtienen del Estado paraguayo, es otra la vía de entrada (...) hay casos en que UNFPA publica los planes de salud sexual y reproductiva de los ministerios de Salud Pública y Bienestar Social. O sea es posible que el Plan no esté en la página del Ministerio, pero sí en UNFPA» → INVESTIGADOR 4

Algunos investigadores hacen hincapié en la diferencia de acceso con respecto a años anteriores. Afirman que la disponibilidad de información en Internet es relativamente reciente.

«Una vez por ejemplo tuve que buscar los planes del Ministerio de Salud y tuve que conseguir uno a uno, yendo, buscando. Muy poco lo encontré en la Web, pero eso fue en el 2003, y eso va cambiando muchísimo con el tema tecnológico. Hoy casi todo, mucho se encuentra en la red, excepto los datos cuantitativos» → INVESTIGADOR 5

«Casi siempre hemos tenido que pedir por escrito, es muy nuevo que esté en la Web todo, con excepción de algunos casos como por ejemplo la DGEEC» → INVESTIGADOR 6

En el caso de las solicitudes escritas, éstas se realizan como primera acción oficial para el acceso, de forma posterior a un contacto previo con un funcionario en la institución, o porque la información no se puede encontrar en el sitio Web oficial. Un investigador, por su calidad de asesor de una comisión en el Congreso Nacional, comenta que él también puede acceder a información a través de un pedido de informe de un Poder del Estado - en este caso el Poder Legislativo - a una institución del Poder Ejecutivo. Cabe notar que esta situación es particular por el rol que cumple dentro del Congreso.

«Generalmente, en el Ministerio de Salud yo he solicitado por escrito» → INVESTIGADOR 7

«...Nosotros teníamos que tomar contacto con el director del Censo Económico, preguntarle si era factible o no que nos proveyeran de estos datos y una vez que ellos me dijeran que sí, había que mandar una nota, enviarle a la directora»[en referencia a datos desagregados de la DGEEC] → INVESTIGADOR 3

«(...) Cuando necesitamos la certeza de una documentación para algún tipo de informe, acá en el Congreso se suele mandar una nota. Si no tenemos respuesta, se hace un pedido de informe a través de un parlamentario, y ahí constitucionalmente tienen quince días para responder. A eso hemos recurrido un par de veces para obtener información» → INVESTIGADOR 8

Los correos electrónicos y las llamadas telefónicas también son medios comunes de acceso a información pública para los investigadores. La Ley 5282 y su reglamento contemplan estos mecanismos como válidos para las solicitudes de información. Los investigadores notan que si no encuentran la información en el sitio Web o la misma no está disponible en el formato que se desea, se puede acceder a información a través de estos mecanismos.

«(...) Nosotros llamábamos. Yo hablé con la directora que manejaba las estadísticas del VUE y me pasaba la información sin ningún problema»[en referencia a datos del MIC que no se encontraban en el sitio Web oficial y desagregados de la manera que necesitaba] → INVESTIGADOR 3

«(...)A veces primero llamo, hablo con la gente antes de hacer la solicitud y todo lo que sea. No sé si lo tendría que hacer, pero en el caso por ejemplo de la DGEEC, no le conozco tanto a la gente y de igual manera fue relativamente fácil el acceso» → INVESTIGADOR 7

«...La directora me pasa [...] por email»[en referencia a datos del VUE] → INVESTIGADOR 3

«Por correo electrónico» → INVESTIGADOR 9

«En el caso de la DGEEC primero se solicita una entrevista y luego te lo mandan por correo electrónico y en formato impreso también, de las dos maneras» → INVESTIGADOR 7

El testimonio anterior ilustra otra forma de acceso, que es la de acudir a la fuente pública en persona, que también figura en la legislación actual como un mecanismo válido de acceso. Sin embargo, casi la totalidad de los investigadores entrevistados reiteran que una manera efectiva de acceder a información pública es a través de redes informales, sean éstas contactos personales, vínculos laborales, entre otros. Un investigador se refirió a este mecanismo como «oficioso»:

«Cualquier nota que entra en un ministerio se pierde ahí. Oficiosamente solemos tener más facilidades. Oficiosamente le digo yo, por contactos. Uno pide, ¿tenes tal información?; y te pasan los datos. Datos parciales, etcétera» → INVESTIGADOR 8

Este mecanismo será analizado en profundidad en la siguiente sección, donde se identifican los factores que promueven el uso de información pública y aquellos que obstaculizan.

Factores que promueven el uso de información pública

Los investigadores describen diversas condiciones que facilitan el uso de la información pública. Estas condiciones se agrupan en tres factores facilitadores: factores tecnológicos, factores políticos y culturales y estándares. Bajo cada factor se identifican las condiciones particulares que ayudan a los investigadores a utilizar de forma más efectiva la información pública.

Factores tecnológicos

Los factores tecnológicos guardan relación con la disponibilidad de la información en Internet y los sistemas informáticos o soportes electrónicos en los cuales se encuentran los documentos. Los investigadores destacan las siguientes condiciones como facilitadores de uso de información pública: información se encuentra accesible en Internet; sistemas informáticos que ofrecen algunas instituciones públicas que ayudan a procesar grandes volúmenes de datos; el soporte electrónico en el cual se dispone la información; y en menor medida, los portales de datos abiertos.

Algunos investigadores enfatizan que la mayor cantidad de información pública que necesitan para sus trabajos se encuentra en Internet, en los portales oficiales de las instituciones públicas. Esto agiliza el proceso de investigación al evitar que deban realizar solicitudes escritas o acudir a las instituciones para encontrar información.

«Ochenta por ciento de lo que yo necesito está en la Web» → INVESTIGADOR 2

«En el caso de la DGEEC, una va a la Web y están publicados las EPH [Encuestas Permanentes de Hogares], todos los resultados y documentos con todas las variables desagregadas» → INVESTIGADOR 5

«Lo ideal es que sea información digitalizada, si estamos hablando de datos numéricos o cuantitativos. Digitalizada de manera que la puedas manipular, cruzar y ese tipo de cosas. Eso es lo ideal» → INVESTIGADOR 4

El último testimonio apunta a otra condición que varios investigadores valoran porque facilita el uso de información pública. Según ellos, los sistemas informáticos que algunas instituciones como el Ministerio de Hacienda y la DGEEC ponen a disposición de los usuarios les ayudan a procesar grandes volúmenes de información. La posibilidad de seleccionar, filtrar y procesar datos de acuerdo a lo que el investigador necesita se considera una ventaja. Específicamente, agiliza el proceso de investigación al eliminar la necesidad de acudir por otras vías de acceso a las instituciones públicas para contar con datos desagregados. Estos sistemas también permiten que el investigador pueda analizar la información según su interés y así generar nuevas interpretaciones y hallazgos.

«(...) Los datos de Estadística y Censo puedes procesar en stata o spss, que es una base. Y en [el Ministerio de] Hacienda está el Boost en la Web. Queres datos solamente de un periodo, filtras los años. Y después datos de unos pocos ministerios, filtras los ministerios. Queres solo datos de salarios, y filtras salarios» → INVESTIGADOR 1

«(...) Es muy nuevo que esté en la Web todo, con excepción de algunos casos como por ejemplo la DGEEC (...). Yo llegué a bajar la base completa de la Encuesta de Hogares a fines de que cualquiera pueda procesarla, que era algo fantástico» → INVESTIGADOR 6

Una investigadora destaca también el sistema informático de información legislativa del Congreso Nacional, donde se pueden encontrar proyectos de leyes en detalle, como el estado de tratamiento de los proyectos, parlamentarios propulsores, dictámenes de comisiones, entre otros datos. La investigadora valora que el sistema le permite ahorrarse tiempo de búsqueda de información.

«(...)Algo que yo uso mucho es el SILPy.¹ Es buenísimo, a mí me cambió la vida desde que existe porque antes teníamos que hacer toda esta gestión que te estoy diciendo que hacemos para un dato, para saber cómo iba una ley, y ahora lo tengo ahí. Si hace dos años yo quería saber cómo estaba la Ley integral contra toda forma de violencia hacia las mujeres tendría que mandarle una carta a alguien para que me informe qué pasó con el tratamiento en la Comisión, esperar, para simplemente saber cómo está el tratamiento de la Ley» → INVESTIGADOR 6

Como los sistemas informáticos que permiten procesar datos, otra condición que facilita el uso de información pública es el software en el que se disponen. Por ejemplo, los investigadores reiteran que la publicación de los datos en documentos en Excel ayuda a su trabajo con la información. También agiliza el trabajo de análisis de los datos y permite que los investigadores realicen sus propias comparaciones e interpretaciones de la información.

«El Banco Central hoy dispone de la información de una manera más fácil de manejar esos datos, en Excel, más visible y fáciles de ubicar en su página, más desagregados» → INVESTIGADOR 3

«Hay algunos datos que ya están en la DGEEC, donde vos podés hacer tus propios cruces y nosotros en general pedimos las bases y nos hacen llegar los [documentos en] Excel» → INVESTIGADOR 5

Un investigador también resalta la publicación de información en formato de datos abiertos. Se refiere específicamente al portal de abiertos de la Dirección General de Contrataciones Públicas. Sin embargo, especifica que la información publicada allí es limitada, refiriéndose a que es información básica, que no necesariamente sea más valiosa para el trabajo de los investigadores. Además, otros investigadores consideran que los portales de datos abiertos no les han servido o facilitado el uso de información pública, como se analizará en el apartado sobre factores que dificultan el uso.

¹ Sistema de Información Legislativa

«[En la Dirección General de] Contrataciones podés encontrar muchas cosas, desde las cantidades contratadas, los montos, las empresas, el contrato en sí. Hay mucha información bastante interesante. La página Web mejoró y tienen una página especial que resume el acceso a la información. Tiene un portal de datos abiertos ahora mismo. Es muy básica la información pero sirve» → INVESTIGADOR 2

En general, los hallazgos ponen en evidencia dos tendencias. Primeramente, aquellos investigadores que acuden a la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos tienen más posibilidades de beneficiarse de las condiciones tecnológicas que facilitan el uso de la información, ya que esta institución dispone su información en Internet, en sistemas informáticos y en bases de datos accesibles a los usuarios. Segundo, quienes buscan información de carácter económico tienen una aparente ventaja en comparación con aquellos investigadores que trabajan en las áreas de biología, salud y educación. Además de la DGEEC, los investigadores de temas económicos reconocen cómo las condiciones tecnológicas de la información que publican el Banco Central, el Ministerio de Hacienda y la Dirección de Contrataciones Públicas facilitan su labor.

Factores políticos y culturales

Entre los factores que facilitan el uso de información pública se encuentran los políticos y culturales, asociados a las relaciones de poder en las instituciones públicas y a los valores, actitudes, pre-conceptos de los funcionarios públicos responsables de la provisión de información. En este aspecto, los investigadores resaltan la importancia de las redes o vínculos con funcionarios públicos, la experiencia de trabajo y, la jerarquía institucional.

Primero, las redes de vínculos o contactos son determinantes para el trabajo de los investigadores. Estas redes están compuestas de funcionarios públicos con los que han trabajado previamente, con quienes se ha establecido una relación en el tiempo que genera confianza. Estas redes permiten sortear mecanismos oficiales de acceso a información, como las solicitudes mediante nota escrita, u obtener información no disponible para el público en general, según el relato de los mismos investigadores.

«Las redes tienen una relevancia bastante considerable para resolver determinados problemas, que van desde problemas económicos hasta cuestiones profesionales. Ese tipo de vínculos son los que operan para dar respuestas a muchos tipos de necesidades, entre ellas, éstas [acceder a información pública]. Si vos los conocés, son tus amigos, o hiciste algún trabajo con ellos, es más fácil» → INVESTIGADOR 4

«Contacto con gente que conozca, porque metiendo nota tampoco es muy útil. Tarda mucho en llegar. Al final uno termina buscando quién le proporcione esa información» → INVESTIGADOR 1

«(...) Nada de lo que nosotros necesitamos hoy para hacer nuestra investigación sobre niñas embarazadas lo tenemos público. Es mediante una red de vínculos, fundamentalmente» → INVESTIGADOR 5

«Yo en particular no siento que tenga dificultades para el acceso y el uso. Pero siento que tiene que ver mucho con los vínculos institucionales que tenemos. Tiene que ver con que hay como un circuito paralelo que ayuda a fortalecer o a acceder a esa información de alguna manera» → INVESTIGADOR 9

Los investigadores resaltan la importancia de la experiencia de trabajo previa. Es decir, haber trabajado en el ámbito de especialización por mucho tiempo o en la propia institución pública, porque permite mantener un vínculo de confianza con funcionarios de las instituciones a las que comúnmente algunos investigadores acuden para acceder a información.

«(...)En todos estos lugares [instituciones públicas] hay personas con las cuales personalmente he trabajado durante muchos años. No es lo mismo llegar a un lugar donde no te conozca nadie, a que la gente te conozca y pedir los datos. Yo soy una persona que trabajé muchos años en el Ministerio de Salud» → INVESTIGADOR 7

«También tiene que ver con que me tocó estar en varias instituciones. Trabajé un tiempo en la OEI. Otro tiempo trabajamos en el CEPES. Entonces ya hay una relación de confianza y aunque la gente cambie en las instituciones, siempre te quedas con una red de contactos interna» → INVESTIGADOR 9

En cuanto a las relaciones de poder, los investigadores resaltan la importancia del rango del funcionario público dentro de la jerarquía institucional como una condición que posibilita - y también puede obstaculizar- el acceso y uso de información. Esto no significa que algún rango en particular sea más valioso que otro. El valor del rango dentro de una jerarquía para facilitar el acceso y uso de información pública depende de lo que los investigadores necesiten para la investigación, como dan cuenta sus testimonios.

«En general ellos [DGEEC] nos entregan los procesamientos que les pedimos. Yo, por ejemplo, he logrado que me procesen los datos que no encontraba publicados y tuve la posibilidad de acceder a eso contactando ya sea con la gente del nivel medio responsable o de un rango de mayor responsabilidad» → INVESTIGADOR 5

«(...) Hemos tenido investigaciones en donde hemos sorteado el obstáculo de acceso a la fuente por medios no tradicionales. ¿Qué significa eso? Si el equipo investigador hubiese pedido a la Fiscalía las carpetas de los casos de campesinos asesinados del caso Chokokue, hubiésemos llegado al mismo lugar donde yo llegué con aborto, y ahí se hubiese quedado la investigación. ¿Entonces qué hicimos? Le contratamos a unos abogados que fueron a todos los juzgados donde habían ocurrido los hechos y trataron de acceder a la información por la instancia estatal más cercana, muchas veces diciéndole al secretario [en los juzgados] «che, pásame na voy a fotocopiar y te devuelvo» → INVESTIGADOR 6

Con estos testimonios, se deduce que los investigadores acuden a sus redes informales para acceder y usar información porque la misma no se encuentra disponible en Internet. Aunque pudieran solicitar la información por otros mecanismos formales, los vínculos de este tipo les ayudan a sobrepasar dichos mecanismos que a su parecer son más burocráticos. También queda establecido a priori que dicha información debería ser accesible al público en general. Es decir, que no existen restricciones legales que limiten su publicación. Sin embargo, hay varias razones que explican por qué la información no está disponible en Internet. Estas razones se detallan en el apartado de los factores que obstaculizan el uso de información. Algunas son: capacidad limitada del personal para digitalizar la información; miedo de los funcionarios públicos de las consecuencias de proveer la información y; actitudes propietarias sobre la información.

Estándares

Los investigadores señalan que los estándares de publicación - esto es, la información que se publica, los criterios de confección de los datos y los niveles de desagregación de los mismos - son factores que condicionan el acceso y uso de información pública. Las condiciones que facilitan su trabajo de investigación se dan cuando cualquier cambio en los criterios de diseño de las bases de datos son debidamente notificados a los usuarios y son actualizados de forma íntegra. También, se promueve el uso de la información en la medida que ésta se encuentre disponible en los sitios Web oficiales de forma desagregada. Es decir, mínimamente procesada, dejando el trabajo de procesamiento de datos a los investigadores para que éstos realicen sus propios análisis.

«...[La Dirección General de] Estadísticas y Censos, por ejemplo, eso tiene más o menos bien, porque cuando cambia un criterio te avisa y lo otro que hace es te da las nuevas bases, todas arregladas. O sea, si cambian la línea de pobreza en 2008, te calcula con la nueva línea 2009, 2010, 2011. Pero también te calcula desde el '93 hasta el 2008 con la nueva línea. Entonces no es que vos tenés una línea de pobreza con una metodología y después otra línea de pobreza con otra» → INVESTIGADOR 1

«(...) Últimamente también el Ministerio de Hacienda está aplicando el presupuesto por resultado, donde le exige indicadores de resultado a varias instituciones. Y esto está todo en la página Web de la dirección de presupuesto. Entonces, podés analizar no solamente lo que gasta el Estado sino también un poco el retorno. O sea, si yo presupuesté tantos guaraníes para kit de mochilas de útiles escolares, ahí te presenta cuántos kit de mochilas escolares se entregaron, en qué lugares y a cuántos alumnos» → INVESTIGADOR 2

«El Banco Central hoy dispone de la información de una manera más fácil de manejar esos datos, en Excel, más visibles y fáciles de ubicar en su página, más desagregados» → INVESTIGADOR 3

«En el caso de la DGEEC una va a la Web y están publicados las EPH, todos los resultados y documentos con todas las variables desagregadas» → INVESTIGADOR 5

«(...)Ahora ya tuve la oportunidad de acceder a datos menos procesados para poder hacer nuestro propio análisis»[en referencia a datos de la DGEEC] → INVESTIGADOR 7

Similar a lo que arroja el análisis de los factores tecnológicos, estos testimonios denotan dos tendencias. Primero, la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos se destaca por sus estándares de publicación de información. Segundo, investigadores que utilizan datos socio-económicos para sus investigaciones tienen una mejor experiencia de uso que aquellos que utilizan datos de educación o salud. Finalmente, se puede observar una coincidencia entre instituciones que se adecuan a condiciones tecnológicas que facilitan el uso de información pública e instituciones que se ciñen a criterios de publicación que son considerados positivamente por los investigadores. La DGEEC, el Ministerio de Hacienda y el Banco Central son instituciones nombradas consistentemente en el análisis de ambos factores.

Factores que dificultan el uso de información pública

Los investigadores identifican varias condiciones que son obstáculos para el uso de la información pública necesaria para sus trabajos. Al igual que los factores que facilitan el uso, aquellos que dificultan se agrupan de la siguiente manera para el análisis: factores tecnológicos, factores políticos y culturales y estándares. Además, se agrega el factor administrativo o institucional entre los que suponen una dificultad en el proceso de producción de conocimientos. Se pueden distinguir condiciones específicas bajo cada factor para comprender la naturaleza de las dificultades a las que se enfrentan los investigadores, empezando por los factores tecnológicos.

Factores tecnológicos

Las condiciones tecnológicas se refieren a la disponibilidad de la información en Internet y los formatos de los documentos electrónicos que facilitan o promueven el uso de información para los investigadores. Estos reconocen los siguientes tipos de obstáculos a la hora de acceder y usar información pública: la información pública se encuentra en formato impreso; la información pública, si se encuentra digitalizada, está disponible en un formato electrónico cerrado y; la página Web no es fácilmente usable.

El acceso a información pública en formato impreso supone un doble trabajo para los investigadores, ya que para poder reutilizarla, necesitan digitalizarla. Es decir, deben cargar la información en un formato electrónico que les permita hacer cruces de datos para producir sus propios análisis y así generar nuevos hallazgos.

«Los organismos públicos te dan impresos a veces los datos, porque parece que es obligatorio entregarlo en forma impresa y sellado. Entonces tenés que hacer el doble trabajo de cargarlo» → INVESTIGADOR 7

«No. Porque a veces te dan en papel»[en referencia a si se puede reutilizar la información fácilmente luego de acceder a ella]» → INVESTIGADOR 1

Cuando la información se encuentra digitalizada, disponible en Internet o en un medio electrónico, un obstáculo para el uso es el formato o el soporte electrónico en el cual se publica la información. Documentos en PDF o escaneados suponen dificultad similar a la que generan los documentos en formato impreso: mayor tiempo de búsqueda de los datos que se necesitan; limitan la capacidad de procesamiento de los datos; dedicación de esfuerzos a la migración de datos a un formato electrónico que permita el análisis.

«[El Ministerio de Hacienda]presentan los números, es un documento de casi 800 páginas, muy complicado de leer si vos no sos técnico. Está en pdf, tienes que analizar bien, buscar lo que quieres e ir haciendo la digestión de la información, o sea, traduciendo eso a un formato más legible»[en referencia al informe financiero del Ministerio de Hacienda]» → INVESTIGADOR 2

«Ahora estoy haciendo un trabajo sobre el FONACIDE en municipios y gobernaciones, y me estoy dando cuenta que existe información pública pero es muy difícil de digerir, porque está la información agregada de los recursos de FONACIDE, o sea, lo que [el Ministerio de] Hacienda transfiere a las distintas gobernaciones y municipios, pero sobre el uso la información que uno tiene es un informe de la Contraloría donde los distintos gobiernos locales presentan sus documentos y la Contraloría intenta hacer un resumen o compilado de esa información pero es muy incompleta, es muy difícil de entender. Por ejemplo, no está en datos abiertos, está en un formato escaneado entonces uno no puede modificar, no puede trabajar, no puede analizar» → INVESTIGADOR 2

«Con respecto a CONACYT, ellos tienen la información pero no la tienen dispuesta de manera accesible. Todavía la tienen en pdf, te lleva un tiempo convertirla a Excel y efectivamente obtener esos datos» → INVESTIGADOR 3

«Te mandan en formato PDF y lo tenés que recargar otra vez, no te mandan el Excel» → INVESTIGADOR 7

Una investigadora también se refiere a la usabilidad de una página Web como una condición que afecta el acceso y uso de información pública. La usabilidad refiere a la experiencia de un usuario con los componentes de un producto o un sistema, como un sitio Web. Según Yusef Hassan, la usabilidad es «la disciplina que estudia la forma de diseñar sitios Web para que los usuarios puedan interactuar con ellos de la forma más fácil, cómoda e intuitiva posible». En ocasiones, el diseño de un portal Web puede desfavorecer a los investigadores en la búsqueda de información.

«Está [la información], pero hay un conjunto de elementos distractores que no te permite identificar dónde [se encuentra la información]. Además hay tanta información a veces»[sobre disponibilidad de información en la Web]» → INVESTIGADOR 9

Por un lado, los hallazgos en este apartado resuenan con los resultados de investigaciones sobre datos abiertos en países en desarrollo (OD4D, 2014). El simple hecho que la información se encuentre en Internet no es suficiente para facilitar el uso de la misma. Si ésta se encuentra en formatos cerrados (PDF o documentos escaneados), los investigadores se ven obligados a invertir tiempo de trabajo en migrar los datos a formatos abiertos que permitan el cruzamiento y el análisis. Por tanto, es necesario que las instituciones públicas se ciñan a criterios de datos abiertos para promover el uso más efectivo de la información.

Por otro lado, el caso del Ministerio de Hacienda, que es identificado como una institución que se adecua a condiciones tecnológicas y estándares que facilitan el uso de la información, pero a su vez es citado en este apartado, da cuenta que los criterios de publicación de información no son necesariamente homogéneos dentro de las mismas instituciones. Es decir, en una sola institución puede proveerse cierta información de acuerdo a condiciones que facilitan el uso - desagregada, en soportes informáticos

abiertos - mientras otro tipo de información se mantiene bajo condiciones que impiden su uso, como soportes electrónicos cerrados (PDF). Esta situación puede deberse a que los cambios dentro de las instituciones son graduales. Además, dichos cambios se dan en la medida en que la demanda de la información exija la adecuación a condiciones que promueven el uso.

Factores políticos y culturales

Las condiciones políticas y culturales que dificultan el uso de información pública según los investigadores tienen relación con la ausencia de un hábito de entregar información de los servidores públicos o su percepción sobre la información. También se puede deber al miedo de los servidores públicos a la hora de entregar información o a instancias de cambio de gobierno o autoridades dentro de las instituciones.

Los investigadores se refieren en términos textuales a una «cultura» de los servidores públicos hacia la entrega de información que puede ser un obstáculo para el uso efectivo de la misma. Una investigadora define esta cultura como «una práctica que no tiene que ver con la norma escrita, sino con la cultura organizacional y la relación con la autoridad». En esta cultura, no es habitual entregar información o ciertos tipos de información, o los funcionarios perciben que la información pertenece a la institución, por tanto se niegan a proveerla a quienes la soliciten. También sucede que los funcionarios no perciben el valor de la información que generan porque no se utiliza, la demanda es baja, o porque generarla no les reditúa en sus labores, según testimonios de los investigadores.

«[Los funcionarios públicos] no tienen la cultura de entregar la información o tienen miedo de para qué uno usa la información. Consideran que es de la institución» → INVESTIGADOR 1

«(...) La gente no tenía la cultura de que los datos que generaban eran públicos. Era más bien una actitud 'éstos datos son nuestros'» → INVESTIGADOR 7

«(...)Está la cultura de la información. La información es valorada en la medida que se usa. Si usted produce información pero no se usa, entonces hay como una desmotivación, una falta de compromiso. Por ejemplo, la información sanitaria no se usa para evaluar el desempeño de los profesionales. Tampoco para evaluar el desempeño de las instituciones. Y aunque se evaluase, no hay incentivos. Si yo evaluo que algunos tienen mejor desempeño que otros, tampoco hay un mecanismo de incentivos para que los que tienen mejor desempeño tengan más incentivos. Hay una cultura de la información que hay que trabajar. Muchas veces los profesionales ven como una sobrecarga de trabajo, como una carga inútil de trabajo tener que, además de atender un paciente, completar una ficha, más allá de la historia clínica. Eso forma parte de lo que es la cultura de la información» → INVESTIGADOR 8

Relacionado a la cultura de la información, los investigadores también identifican las siguientes condiciones que obstaculizan el uso de información: la actitud de los funcionarios públicos hacia las autoridades, el tipo de relación que forjan con funcionarios en cargos superiores, y el miedo a las consecuencias de entregar información pública, por falta de experiencia de los funcionarios o por su percepción hacia el think tank de donde proviene la solicitud de información.

«Es una cultura. No es una cultura así como pensamos que es inamovible. O sea, viene la orden superior verbalmente o la oficina sabe que el jefe es más abierto, y no tiene miedo de entregar información. Pero cuando percibe que puede tener consecuencias negativas entregar una información, te dicen no» → INVESTIGADOR 1

«La Aduana es la encargada de elaborar esta información de comercio internacional, ellos son los que le pasan al BCP para que ellos lo procesen y nosotros queríamos tener de la misma fuente: la Aduana. Fuimos (...) a hablar para firmar un convenio pero dijeron que no nos podían dar ese acceso porque nunca lo hicieron con ninguna institución académica, entonces que no» → INVESTIGADOR 3

«A veces cuando estás en una institución donde hay otras personas que el gobierno identifica como críticos puede obstaculizarte el paso de información. Hace un año solicitaba información para hacer un trabajo. Escribí unos correos como siempre lo suelo hacer para gente que no conozco, pero no tenía respuesta. Hasta que le copié el correo a otra persona que en confianza me dijo «lo que pasa es que tienen miedo de pasarte la información porque no saben que uso le van a dar. Si va a ser para criticar» → INVESTIGADOR 8

Una condición que algunos investigadores identifican como un obstáculo al uso de información es el cambio de gobierno o de autoridades. En ocasiones, esta situación modifica hábitos de entrega de información o la disponibilidad de la misma en los sitios oficiales de las instituciones. Por ejemplo, las autoridades implementan nuevas normativas para permitir el acceso a información, rompiendo acuerdos establecidos entre instituciones y think tanks.

«(...)En el periodo de el ex presidente nosotros llamábamos, yo hablé con la directora que manejaba las estadísticas del VUE y me pasaba la información sin ningún problema. Pero cuando vino el nuevo ministro y todos los del nuevo gobierno, se complicó, porque dijeron que ya no nos podían pasar, que necesitaban un convenio para que ellos nos puedan pasar la información»[en referencia a datos de empresas del Ministerio de Industria y Comercio]» → INVESTIGADOR 3

También ocurre que con una nueva administración, los portales se renuevan y con ello, se elimina información pública que estaba disponible en la administración antigua.

«Por la experiencia sabemos que cuando sube un nuevo gobierno todo lo que se produjo anteriormente desaparece de los espacios virtuales» → INVESTIGADOR 4

Los testimonios dan cuenta que los factores políticos y culturales afectan a investigadores de diversas áreas de trabajo. Los efectos de los cambios de gobierno o de autoridades, la percepción de los funcionarios públicos hacia la información pública y el miedo de proveer dicha información son condiciones que se manifiestan a través del espectro de instituciones a las cuales acuden los investigadores.

En este punto del análisis, los funcionarios públicos adquieren un rol preponderante, ya que son los que determinan las condiciones de uso desde la práctica. Entre ellos, persiste la idea que la información es de la institución. Tienen una actitud propietaria sobre ésta, por tanto no permiten el acceso. También sus expectativas sobre el uso de información, el miedo a las consecuencias de entregarla, define si los investigadores pueden o no utilizarla. En consonancia con los hallazgos de investigaciones sobre la implementación de datos abiertos en países en desarrollo (OD4D2014), existe una discrepancia entre oferta y demanda de información pública. En esto también tienen un rol determinante los funcionarios públicos. Si perciben que la información que generan no se usa y que además les toma tiempo de trabajo sin retribuirles, no la harán disponible a los investigadores.

Por último, los testimonios evidencian que no hay mecanismos que eviten que los cambios de autoridades o de gobiernos modifiquen las prácticas de provisión de información. Si existen normativas, no son lo suficientemente sólidas para interponerse a los intereses de las autoridades. Queda por verse qué efectos tendrá la aplicación de la Ley de acceso a información pública en este aspecto. ¿Servirá la Ley para evitar que las prácticas de provisión de información sean ambiguas, dependientes del gobierno de turno o la actitud de los responsables?; ¿Los investigadores harán uso de este recurso legal para superar este obstáculo? son algunas preguntas que emergen a partir del análisis.

Estándares

Los estándares, que refieren a la disponibilidad de la información, los criterios de confección de los datos y los niveles de desagregación de los mismos, también pueden obstaculizar el uso de información pública. Los investigadores señalan que la ausencia de información o dudas sobre su calidad, los cambios en los criterios de confección de datos y la discrepancia entre la oferta de información y la demanda, son condiciones que dificultan el uso de información pública.

Todos los investigadores entrevistados coinciden en que la ausencia de información es uno de los mayores obstáculos al uso de información. Por ejemplo, un investigador menciona que al querer relacionar información entre distintas instituciones, se dificulta el trabajo cuando alguna de éstas no posee los datos necesarios.

Pero la ausencia no necesariamente refiere a la inexistencia de información, aunque en algunos casos ese es el hecho concreto. También tiene que ver con que la información no está totalmente desagregada, impidiendo el análisis independiente a los investigadores, o la misma se encuentra incompleta o desactualizada. El sub-registro es otro obstáculo, situación que se da cuando las instituciones fallan en recolectar o registrar todos los datos necesarios.

«Tenés los datos presupuestarios pero en el Ministerio de Salud no tenés los datos que te digan ese presupuesto a qué programas [corresponde]. Tenés bases de datos, muchos datos, pero no sabés como unir el dato presupuestario con el dato de salud» → INVESTIGADOR 1

«...Ellos publicaron los datos del Censo [Económico], pero publican de una manera tal que no está desagregada la información como la que nosotros queremos, entonces ellos tienen que procesar esa información porque no nos pueden pasar la base de datos»[en relación a datos del censo económico de la DGEEC]» → INVESTIGADOR 3

«Nosotros queremos saber cuántas niñas embarazadas hay en Paraguay. Ellos [Ministerio de Salud] tienen una dirección de estadísticas, tienen una serie de instrumentos que les permitirían recoger esa información. No obstante hay muchos niveles de sub-registro, no les mandan información de una determinada región sanitaria, no le hacen el seguimiento, están atrasados» → INVESTIGADOR 4

«En algunos casos te dan información pero no siempre está procesada adecuadamente. A la Policía una vez le preguntamos para una investigación, cuántas mujeres ingresaban a un proceso penal por causas vinculadas a un aborto. La Policía nos proporcionó un cuadro, pero los casos no siempre estaban bien anotados. No se entendía bien si era realmente un caso de aborto o si fue una denuncia de un caso no real; o sea, yo no tenía certeza del caso» → INVESTIGADOR 6

«El problema de la información en Internet es que la mayoría de las veces son datos procesados que generalmente no sirven (...) En el Instituto Forestal, están los mapas, están los números pero no está la base [de datos]. Al final, si vos sos un centro de información necesitás la base de datos» → INVESTIGADOR 7

«Los dos episodios inequívocos en la vida son el nacimiento y la muerte. Entre el nacimiento y la muerte ocurren fenómenos: embarazo, enfermedades, etc. Hay un sub-registro del más de 30% de nacimiento y un sub-registro del más de 30% de muertes. Muy alto es. Si ahí tenemos ese nivel de sub-registro, imagínese lo que es en el medio. Hay un problema de registro. Hay un problema de información completa, de calidad»[en referencia al Ministerio de Salud]» → INVESTIGADOR 8

«Pero también creo que hay datos que son útiles siempre, y que esos datos no siempre están disponibles, como por ejemplo niveles de alfabetización o la información desagregada por departamento. O sea, no siempre está esa información disponible y si tenés, a veces, es de 2012, 2011, y a veces no tenés posibilidad de hacer datos comparativos. Entonces tenés que volver otra vez a la fuente» → INVESTIGADOR 9

Algunos investigadores mencionan también que existe información pública de dudosa calidad o poco fiable, según su criterio. En estos casos, los investigadores argumentan desconfiar de la información porque perciben que no está completa, o dudan de los criterios de confección de los datos porque desconocen cómo se produjeron. También cuestionan la presentación de los datos, porque consideran que no reflejan la realidad o se generan a partir de metodologías erradas.

«Si vos querés saber cuántas mujeres estudian educación técnica o querés desagregar con datos cruzados del sector rural, esas bases de datos te dan o rural o por sexo y no podés hacer cruces. Y en Paraguay los promedios no sirven por las desigualdades»[en referencia a datos del MEC y el MSPBS]» → INVESTIGADOR 1

«El problema más grave que yo veo con los datos de Paraguay es la falta de robustez del dato. Son datos que no sabés si fueron bien tomados, cómo se generó, y después la falta de sensibilidad del dato, el que es el dato genuino. Se necesita muchas veces un dato mucho más general y a veces esos detalles son importantes. Un ejemplo: vos podés acceder a datos a nivel departamental, pero si querés hacer análisis a nivel distrital te vas a topar con un problema serio. No están organizados a nivel de distrito, y la unidad política en el país es el distrito, y muchos de los trabajos pierden foco cuando te ponés a hacer análisis a nivel departamental. Especialmente en salud ocurre esto» → INVESTIGADOR 7

«La calidad, la confiabilidad y en algunos casos la falta de disponibilidad [de información] son los problemas (...) Yo te diría que la calidad es uno de los principales problemas, más que cualquier otro tipo de problema» → INVESTIGADOR 8

Un investigador brinda en detalle un caso donde como investigador duda de la metodología aplicada por una institución pública para interpretar datos de salud recolectados.

«Ahí hay un error metodológico muy serio [en el tema del dengue], que tiene implicancias para la salud pública. En un momento dado, el Ministerio de Salud anunciaba que tenía 2000 casos confirmados y 100.000 casos sospechosos. Desde el punto de vista epidemiológico es muy discutible esa proporción de 2000 confirmados y 100.000 sospechosos. Hay un problema en la definición de los casos. Cuando hay una epidemia de dengue, como el caso de Paraguay, los casos se van confirmando tanto por vía laboratorial, como por censo (o nexos) epidemiológico. Si yo en un barrio tengo personas confirmadas con dengue, luego van sucediendo otros casos que clínicamente y epidemiológicamente se comportan como un dengue, por nexos epidemiológico, se les categoriza como casos de dengue. No se necesita más hacerle un examen laboratorial para decir que tuvieron dengue (...)» → INVESTIGADOR 8

Algunos investigadores afirman que los cambios en los criterios de confección de los datos, cuando éstos no son integrales - es decir, cuando no se aplican a todos los datos existentes - causan confusión o retardan el proceso de investigación.

«...Cambian los criterios de elaboración de los datos. Entonces por ejemplo, el presupuesto que trabajaste aquí tenes que todos los años un programa se llamó Tekopora. Y en dos años seguidos se llamó asistencia a los pobres. Es el mismo programa. Tenés que adivinar que es el mismo programa. De los 500 programas presupuestarios, por lo menos en 100 pasó eso en diez años» → INVESTIGADOR 1

Por último, algunos investigadores mencionan que en ciertos casos, la información pública disponible no es la que necesitan para sus trabajos. Apuntan a una disonancia entre la oferta de información - lo que ofrecen las instituciones públicas - de la demanda de información por parte de los think tanks.

«...Ahora están los open data. Mi experiencia no es muy buena, no son muy útiles. Es muy restrictivo el sistema en el que ponen. No es muy práctica la base de open data del MEC y de [el Ministerio de] Salud. Ponen cosas que uno no necesita. No es información útil. Número de establecimientos, y no te dice cual funciona y cuáles no, o cuáles están destruidos y cuáles no, entonces en el que está destruido no funciona nada» → INVESTIGADOR 1

«Hay otra cuestión que a veces que esas bases de datos que te proporcionan es que no están del todo trabajadas, es que la forma de trabajar los datos depende mucho del uso que le vas a dar. Y muchas veces no se ajustan a lo que nosotros necesitamos, entonces vos tenés que reelaborarlos, cruzar los datos y ese tipo de cosas» → INVESTIGADOR 4

En este apartado sobre los estándares de publicación, la totalidad de los investigadores se ven afectados. Es un factor de considerable relevancia entre aquellos que obstaculizan la utilización efectiva de la información pública. Son preponderantes los problemas relacionados a tener que utilizar datos no desagregados, la calidad y robustez de los mismos e información que se encuentra incompleta.

Datos de salud y educación, generados por el Ministerio de Salud y Bienestar Social y el Ministerio de Educación y Cultura, son los que presentan más problemas de estándares según los testimonios de los investigadores. A su vez, también ocurre que instituciones como la DGEEC, que aparecen como instituciones que se adecuan a estándares que facilitan el uso de información, publican cierta información bajo criterios diferentes. Por ejemplo, la información del Censo Económico no se encuentra desagregada. En estos casos, puede existir un problema de oferta y demanda. Es decir, la información que se publica - y cómo se publica- no es necesariamente la que necesitan los investigadores.

Factores administrativos y/o institucionales

Los investigadores reconocen condiciones relacionadas a la organización, procedimientos o prácticas burocráticas de las instituciones como obstáculos al uso de información pública. Citan problemas relacionados a la infraestructura de las oficinas, fragmentación y discontinuidad del ejercicio de los funcionarios como limitaciones.

En algunos casos, las instituciones no cuentan con la infraestructura informática adecuada para la carga de información, o no tienen personal suficiente que se encargue de la digitalización.

«[Los funcionarios me dicen] que [la información] no está informatizada, entonces tienen que procesar, y son dos o tres nomás en las oficinas de estadísticas y mucho de eso es cierto. Como no hay sistemas informáticos, se llenan de planillas de papel. Y no terminan de cargar (...)No hay sistemas informáticos que le permitan meter en tiempo o en línea, y seguimos con el papel» → INVESTIGADOR 1

Un investigador se refiere también a la fragmentación de las instituciones, en términos que pueden entenderse como de diseño organizacional y comunicación interna y procesual, que dificultan la disponibilidad de información pública para su uso efectivo. Sobre el último punto, el investigador afirma que la rotación de personal o la discontinuidad del ejercicio de funcionarios impide o afecta la generación de información pública.

«El sistema de información reproduce el sistema de salud. Si tenemos un sistema de salud fragmentado, segmentado, tiene un sistema de información fragmentado, segmentado (...)Creo que el sistema de información en salud ha tenido como un proceso de desarrollo discontinuo. Hay varias iniciativas. Está la red métrica de salud, hay un plan estratégico de desarrollo de información con una organización del sistema, se ha creado una dirección de información estratégica en salud en su momento con recursos, con financiamiento, con estructura propia. Pero por otra parte, ha habido cierta discontinuidad, permanencia de personal calificado, rotación, jubilación de gente sin reemplazo, capacitación de personal que después es cambiado otra vez» → INVESTIGADOR 8

De acuerdo a la experiencia de estos investigadores, existen condiciones que limitan el trabajo de provisión de información pública de los funcionarios. Es decir, aunque exista voluntad de facilitar el uso de la información, problemas asociados a la infraestructura informática, la capacidad real de los equipos humanos de digitalizar la información y los cambios internos en las instituciones, impiden que esa voluntad se traduzca en beneficios para los investigadores.

— CONCLUSIONES

Los hallazgos de la investigación arrojan una primera aproximación sobre cómo los centros de pensamiento en Paraguay acceden a información pública, de qué forma la utilizan y los factores que obstaculizan o promueven su uso. Específicamente, el estudio detalla la experiencia de cuatro centros de pensamiento- CADEP, CDE, CEDIC e ID - que puede servir de base para entender la situación de la demanda de información pública, de manera a generar nuevos conocimientos en el país. En el proceso, se evidencian los puntos de mayor fortaleza y debilidad en la provisión de información pública por parte de las instituciones públicas.

Los investigadores hacen uso de un amplio espectro de información pública que proviene de diversas instituciones. La totalidad de los investigadores trabaja con información generada por la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. Esta institución emerge como clave para la labor de los centros de pensamiento según los hallazgos de esta investigación. Luego, el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación y Cultura son fuentes de información importantes, mientras el Ministerio de Hacienda y el Banco Central son las más acudidas para trabajos de investigación económicos o de disciplinas relacionadas al desempeño económico del país. Gracias al acceso y uso de información pública los centros de investigación producen libros, artículos académicos, documentos de trabajo, policy briefs, boletines, entre otros.

Sobre las formas de acceso a información pública, el estudio da cuenta que la más común es a través de Internet. La totalidad de los investigadores entrevistados señalan que mucha de la información que utilizan en sus investigaciones la consiguen a través de los portales oficiales de las instituciones. En algunos casos, a través de los sitios Web de organismos internacionales también. En segundo lugar, los investigadores ponen énfasis en el valor de las redes informales de contactos para acceder a información

pública si la misma no está en Internet. Este es un mecanismo que si bien no puede contemplarse dentro de un marco legal, es de considerable utilidad para los investigadores a la hora de hacer su trabajo. Más aún en contextos de instituciones débiles como las existentes en Paraguay, donde los procedimientos oficiales no están del todo incorporados en la dinámica organizacional. En menor grado, los investigadores acceden a información haciendo sus solicitudes a través de correos electrónicos o notas escritas.

En cuanto a los factores que promueven el uso de la información pública, los más predominantes son las condiciones tecnológicas y los estándares de publicación. Los investigadores señalan que las condiciones tecnológicas que facilitan el uso son la disponibilidad de la información en Internet, formatos o soportes de la información abiertos y programas informáticos de las instituciones que permiten filtrar y cruzar datos. Los estándares de publicación que los investigadores valoran son la notificación de cambio en los criterios de diseño de las bases de datos a los usuarios, la actualización de las bases de datos de forma íntegra- esto es, la aplicación de nuevos criterios a todas las bases - y la publicación de datos en forma desagregada.

Existe una coincidencia entre instituciones que se adecuan a condiciones tecnológicas que facilitan el uso de información pública e instituciones que mantienen estándares de publicación óptimos. Tal es el caso de la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, y también del Ministerio de Hacienda y el Banco Central del Paraguay. Ello a su vez revela que información pública de carácter socio-económico está más ajustada a factores que promueven su uso. Por tanto, los centros de pensamiento cuyas investigaciones se centran en temas económicos gozan de una mejor experiencia de uso de este tipo de información pública. Por el contrario, investigadores cuyo foco de estudio son las de áreas de educación, salud y ciencias como biología se encuentran con mayores obstáculos de uso de información provista por instituciones públicas pertinentes a esos temas. Entre los factores políticos y culturales que promueven el uso de información pública, casi la totalidad de los investigadores citan a las redes informales como claves para su trabajo. Acuden a contactos en las instituciones públicas para obtener información que no se encuentra en Internet o no está disponible de la forma que la necesitan. Estas redes también les permiten sortear mecanismos formales de acceso a información, como solicitudes escritas.

Entre los factores que dificultan el uso de información pública, los estándares de publicación son los más determinantes en la experiencia de los investigadores. La totalidad de los entrevistados se ve afectado por información que no está debidamente desagregada o por cambios en el diseño de las bases de datos que no se reportan o no se aplican de forma sistemática. Además, varios investigadores se muestran preocupados por la calidad o robustez de los datos que utilizan. A su parecer, existen errores metodológicos de recolección y confección de la información. Datos de instituciones como el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación son identificados consistentemente entre los entrevistados bajo este factor.

Los factores tecnológicos que obstaculizan el uso de la información también definen la experiencia de trabajo de los investigadores. Los hallazgos muestran que no es suficiente con tener la información disponible en un formato digital. El uso es más efectivo en la medida que se publique ciñéndose a criterios de datos abiertos. Documentos en PDF o escaneados dificultan el uso de la información. Además, los investigadores notan que inclusive instituciones que están mejor adecuadas a factores tecnológicos facilitadores, en ocasiones publican información contraria a las condiciones óptimas, entorpeciendo su uso.

Los factores políticos y culturales que dificultan el uso de la información son también decisivos. Los investigadores señalan que los cambios de gobierno o de autoridades, el miedo de los funcionarios a proveer cierta información y su concepción de la propiedad de dicha información se interponen y dificultan el uso. Sobre el primer punto, queda en evidencia la ausencia de normativas o mecanismos que prevengan las ambigüedades o los efectos de los cambios de autoridades sobre la práctica de provisión de información de las instituciones.

— RECOMENDACIONES

Los hallazgos de la investigación dan algunas señales de cómo mejorar la experiencia de los usuarios de información pública, específicamente investigadores de centros de investigación que generan conocimientos a partir de dicha información. Estas señales pueden complementar los esfuerzos de las instituciones públicas de adecuarse y aplicar la Ley 5282 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental y su correspondiente reglamento.

Primeramente, debe reconocerse la importancia de la relación que existe entre instituciones públicas y centros de investigación que producen conocimientos con la información que proveen las primeras. Potenciar el vínculo puede ser de beneficio no solo para los centros de investigación, sino para las mismas instituciones del Estado. Tienen la oportunidad de conocer mejor qué información es de valor para los investigadores y cómo se puede facilitar su uso. De esta manera, pueden ser más efectivos en su trabajo de provisión de información y tener más incentivos.

Segundo, las instituciones deberían priorizar cumplir con el principio de transparencia activa que se especifica en el reglamento de la Ley 5282. Este principio, establecido en el artículo 14 del reglamento, promueve la publicación progresiva de toda la información pública que esté en poder de una institución en sus sitios Web oficiales, salvo aquella que se considere de carácter reservado o secreta por las leyes. Este principio refleja lo que los investigadores valoran sobre la disponibilidad de información en Internet.

Tercero, en línea con con el artículo 7° del reglamento de la Ley 5282 sobre la accesibilidad, las instituciones públicas beneficiarán a los usuarios de información a medida que se adecuen a estándares de datos abiertos para la publicación. Esto permitirá que los investigadores realicen sus propios

cruces de datos y generen nuevos hallazgos. Si bien es cierto que el proceso de adecuación es gradual, ayudaría a las instituciones centrarse en la demanda de los investigadores para trabajar con antelación sobre ciertos tipos de información. Es decir, para garantizar que los datos que se disponen con criterios abiertos sean los de mayor utilidad para los investigadores. Equipar la oferta con la demanda debe ser una tarea prioritaria para las instituciones públicas.

Cuarto, los estándares de publicación de la información deben ser considerados con más atención. La información se puede encontrar en Internet en un formato abierto, pero no sirve a los investigadores si está incompleta o los datos no están desagregados. Se deben fortalecer los criterios de confección de los mismos y en caso de ajustes de criterios, aplicar los cambios a todas las bases de datos para evitar confusiones. Sobre este punto, podría mejorar la experiencia de uso de información de los investigadores si éstos tienen espacios habilitados o canales de acceso a las instituciones para expresar sus dudas, cuestionamientos o sugerencias sobre elecciones metodológicas de las instituciones. Dicho espacio debe ser de intercambio abierto y construcción colaborativa entre los responsables de proveer información pública y los investigadores.

Finalmente, las redes informales de contactos de los investigadores deben ser valoradas y enmarcadas dentro de acuerdos más amplios de trabajo entre instituciones públicas y centros de investigación. Aunque no están contempladas como un mecanismo formal de acceso a información pública en la Ley 5282, los puntos de contacto de los investigadores dentro de las instituciones son claves para facilitar su labor. Estos vínculos pueden ser potenciados a través de un involucramiento más cercano de los funcionarios públicos en los proyectos de investigación de los centros o a través de la promoción dentro de las instituciones a funcionarios que tengan entre sus tareas principales el lazo con investigadores

— BIBLIOGRAFÍA

Acuña, Carlos (2009). Espacios para el compromiso: usando el conocimiento para mejorar las políticas públicas en favor de los pobres. Análisis comparativo de cuatro estudios de caso sobre institutos de investigación de políticas (o think tanks) en México, Brasil, Ecuador y Uruguay. Informe final. GDN-CIPPEC.

Arzberger, et al. (2004). Promoting access to public research data for science, economic, and social development. *Data Science Journal*, 3:135-152.

Beghin, Nathalie and Zigoni, Carmela (2014). Measuring Open Data's Impact of Brazilian National and Sub-national Budget Transparency Websites and its Impacts on People's Rights. Instituto de Estudios Socioeconómicos, Brasilia. Disponible en: <http://www.opendataresearch.org/content/2014/651/measuring-open-datas-impact-brazilian-national-and-sub-national-budget>

Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (2015). Quienes Somos. [Web]. Disponible en: <http://www.cadep.org.py/el-cadep/> [26 de abril de 2015]

Centro para el Desarrollo de la Investigación Científica (2015). CEDIC. [Web]. Disponible en: <http://www.cedicpy.com/> [26 de abril de 2015]

Centro de Documentación y Estudios (2015). Sobre el CDE. [Web]. Disponible en: <http://www.cde.org.py/acerca/sobre-el-cde/> [26 de abril de 2015]

Coller, Xavier (2005). Estudio de Casos. Cuadernos Metodológicos. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.

Congreso Nacional (2014). Ley No 5282 de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. Biblioteca y Archivo Central del Congreso Nacional. Disponible en: <http://www.bacn.gov.py/MzAxMw==&ley-n-5282> [16 de junio de 2015]

European Parliament, Council of the European Union (2003). Directive 2003/98/EC of the European Parliament and of the Council of 17 November 2003 on the re-use of public sector information. EUR-Lex. Disponible en: <http://data.europa.eu/eli/dir/2003/98/oj>

Investigación para el Desarrollo (2016). Lo que somos [Web]. Disponible en: <http://www.desarrollo.org.py> [15 de marzo de 2016]

Mayo, Ed. and Steinberg, Tom. (2007). The Power of Information Review. OPSI, London. Disponible en: <http://www.opsi.gov.uk/advice/poi/power-of-information-review.pdf>

McIntosh, Toby (2012). 'Paraguay is the 100th country to pass FOI law, but struggle for openness goes on', The Guardian, 19 de Setiembre. Disponible en: <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency> [14 de Abril de 2015]

Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (2006). Digital Broadband Content: Public Sector Information and Content. Disponible en: <http://www.oecd.org/sti/ieconomy/36481524.pdf> [14 de abril de 2015]

Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016-2018. Gobierno Abierto Paraguay. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/plan2016-18> [18 de diciembre de 2016]

Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (2014). Plan de Acción 2014-2016 Gobierno Abierto. Asunción. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py>

SENATICs (2017). Decreto No 4064 por el cual se reglamenta la Ley No 5282/2014 «Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental». Portal de Solicitud de Información Pública. Disponible en: http://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/decreto_4064.pdf [23 de noviembre de 2015]

Sharif, Raed M. (2013). The Utilization and Value of Public Sector Information for Knowledge Development: The Case of South Africa .iSchool Information Science and Technology – Disertaciones. Paper 86.

Sharif, R. M. (2009). Maximizing the Value of Public Sector Information for Scientific and Socioeconomic Development in Africa. Los procedimientos de la 3ª Conferencia Bi-anual de Administración del Conocimiento . Dakar, Senegal, Mayo 4-7,2009.Disponible en: <http://isivivane.com/kmafrica/?q=group.governance.maximizing.the.value.of.public.sector.information.for.scientific.and.socioeconomic.development.in.Africa>

Stiglitz, Joseph. E. (2000). The contributions of the economics of information to twentieth century economics. The Quarterly Journal of Economics, 115 (4): 1441-1478.

Taylor, S.J y R. Bogdan (1987). Introducción a los métodos cualitativos de investigación. Ediciones Paidós Ibérica, Barcelona.

Uña, Gerardo, Gisell Cogliandro y Juan Labaqui (2004). Políticas públicas y toma de decisiones: los think tanks en Argentina. Documento elaborado para la Fundación Konrad Adenauer.

World Wide Web Foundation (2014). Open Data in Developing Countries: Summary of Emerging Insights from Phase I. Open Data for Development OD4D. Disponible en: <http://od4d.com/wp-content/uploads/2016/01/ODDC-Phase-1-Three-Page-Briefing.pdf>. [25 de abril de 2015]

.

— USOS DE LA
INFORMACIÓN PÚBLICA
EN LA PRODUCCIÓN
DE CONOCIMIENTOS
PARA EL DESARROLLO
EN PARAGUAY

Jazmín Acuña