

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI)

Informe de Avance 2014-2015: Paraguay

Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción
(CPP-UCA)

Contenido

Executive Summary	2
Resumen Ejecutivo.....	8
I. Participación nacional en la AGA.....	14
II. Proceso: Desarrollo del Plan de acción.....	16
III. Proceso: Implementación del Plan de acción.....	19
IV. Análisis del contenido del Plan de acción	20
ÁREA 1: TRANSPARENCIA.....	26
1: Ley de acceso a la información pública (★)	26
2: Política de Datos Abiertos	30
3: Capacidades ciudadanas sobre gestión presupuestaria pública	35
4: Transparencia y Acceso a la Información de proyectos públicos emblemáticos	38
5: Seguimiento del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.....	42
ÁREA 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA.....	45
6: Canales de diálogo y participación ciudadana	45
7: Consejos de Desarrollo Municipal (★).....	50
ÁREA 3: RENDICIÓN DE CUENTAS	54
8: Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza.....	54
9: Creación de un Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público.	57
V. Proceso: Autoevaluación	60
VI. Contexto nacional.....	64
VII. Recomendaciones generales.....	71
VIII. Metodología y fuentes de información.....	74
IX. Requisitos de elegibilidad	77



Executive Summary: Paraguay

Independent Reporting Mechanism (IRM) Progress Report 2014–2015

The potential impact of the second plan is high, but significant efforts are still necessary to achieve that potential. In future action plans, it will be fundamental that the government define a National Open Government Strategy, strengthen the collaborative working group to widen participation, and expand the scope of the plan to other priority themes, like accountability in development programs and indigenous protection initiatives.

The Open Government Partnership (OGP) is a voluntary, international initiative that aims to secure commitments from governments to their citizenry to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. The IRM carries out a biannual review of the activities of each OGP participating country.

Paraguay joined the OGP in November 2011. This evaluation is the second progress report for the country, covering the first year of implementation of the second national action plan.

The Technical Secretariat for Planning, Economic, and Social Development (*Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, STP*), under the executive branch, is the institution charged with the implementation of the second national action plan. In a February 2015 resolution, the STP created the specific “Open Government Unit.”

There is no specific legal instrument to enforce OGP in Paraguay. However, for the executive branch, open government forms a central part of the national development policy agenda. As a result, the National Development Plan 2030, which was approved in December 2014, includes a central role for OGP.

OGP PROCESS

Countries participating in OGP follow a process for consultation during development of their OGP action plan and during implementation.

In Paraguay, the government did not carry out prior activities to raise awareness about OGP or the process to develop the plan. Organizations that work on related topics requested the publication of the timeline that the government planned to follow, and the government published this timeline alongside the draft action plan.

Once the consultation process began, the government developed a timeline and work plan with the help of the participating organizations. Still, the working group later concluded that the degree of consultation had been limited since the document the government presented was a “public offering” that had already been significantly completed.

The self-assessment process, however, exhibited improvements. The construction of the report followed a more inclusive format, and the process complied with almost all of the OGP guidelines.

At a glance

Member since: 2011
Number of commitments: 9

Level of completion

Completed: 1 of 9
Substantial: 4 of 9
Limited: 4 of 9
Not started: 0 of 9

Timing

On schedule: 3 of 9

Commitment emphasis

Access to information: 7 of 9
Civic participation: 7 of 9
Accountability: 2 of 9
Tech & innovation for transparency & accountability: 3 of 9

Number of commitments that were:

Clearly relevant to an OGP value: 9 of 9
Of transformative potential impact: 2 of 9
Substantially or completely implemented: 5 of 9

All three (🗳️): 2 of 9

COMMITMENT IMPLEMENTATION

As part of OGP, countries are required to make commitments in a two-year action plan. The following tables summarize each commitment, its level of completion, its ambition, whether it falls within the planned schedule, and the key next steps for the commitment in future OGP action plans.

The action plan contained two starred commitments (#1 and #7). Starred commitments are those that are measurable, clearly relevant to OGP values as written, of transformative potential impact, and substantially or completely implemented. Note that the IRM updated the star criteria in early 2015 in order to raise the bar for model OGP commitments. Under the old criteria, the plan would have received two additional starred commitments (#2 and #4). See <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> for more information.

Table 1: Assessment of Progress by Commitment

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>									
Area 1: Transparency									
<p>★ 1. Law for Access to Public Information: Approve and promote the law and create the institutions to implement it.</p>									Behind schedule
1.1: Approve and promote the law.									On schedule
1.2: Create the Directorate of Access to Public Information.									On schedule
1.3: Create access to public information offices.									Behind schedule
1.4: Create Centers for Information and Citizen Services.									Behind schedule
2. Open Data Policy									On schedule
2.1: Catalogue of open government.									On schedule
2.2: Five institutions release data in the catalogue.									On schedule
2.3: Two hackathons held.									On schedule
2.4: One annual national meeting to raise awareness about progress and evaluation in open government.									On schedule
2.5: One annual academic training in open data.									On schedule
3. Citizen capacity for public budget management.									Behind schedule
3.1: Awareness-raising campaign on the topic.									Behind schedule
3.2: Presentations and workshops on the budget.									Behind schedule
3.3: Educational material in print and online.									Behind schedule

COMMITMENT SHORT NAME	POTENTIAL IMPACT				LEVEL OF COMPLETION				TIMING
	NONE	MINOR	MODERATE	TRANSFORMATIVE	NOT STARTED	LIMITED	SUBSTANTIAL	COMPLETE	
<p>⊛ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>									
4. Transparency and access to information about emblematic public projects.									On schedule
4.1: Public-private partnership projects.									On schedule
4.2: Master plan of the Historic Center of Asunción.									On schedule
4.3: PRODERS website with geographical information.									On schedule
5. Monitoring the 2014–16 Open Government Action Plan.									On schedule
5.1: Collaborative working group to monitor the plan.									On schedule
5.2: Citizen Monitoring Dashboard.									On schedule
Area 2: Citizen Participation									
6. Channels for citizen dialogue and participation.									Behind schedule
6.1: Three consultative roundtables on culture, water and sanitation, and nutrition.									Behind schedule
6.2: Institutionalize the National Country Strategy team.									On schedule
⊛ 7. Municipal Development Councils: Creating and/or strengthening 50 councils.									Behind schedule
Area 3: Accountability									
8. Citizen Monitoring Dashboard for the National Program for Poverty Reduction “<i>Sembrando Oportunidades</i>.”									On schedule
9. Public, electronic judicial-procedures system for public contracts.									Behind schedule

Table 2: Summary of Progress by Commitment

NAME	SUMMARY
<p>★ COMMITMENT IS MEASURABLE, CLEARLY RELEVANT TO OGP VALUES AS WRITTEN, HAS TRANSFORMATIVE POTENTIAL IMPACT, AND IS SUBSTANTIALLY OR COMPLETELY IMPLEMENTED.</p>	
<p>Area 1: Transparency</p>	
<p>★ 1. Law for Access to Public Information</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>As a result of social movements following the administrative prohibition on releasing information about civil-servant salaries in the House of Deputies, Law No. 5282/14 was approved on 19 September 2014. This law limits the government’s discretion in denying information and includes the creation of various offices to guarantee access. The other milestones for the commitment are still in process. This commitment has been a “citizen success,” and civil society organizations (CSOs) collaborated in the work. However, challenges remain. The mechanism for self-enforcement is not clear, and there is weak institutional capacity to sufficiently respond to requests. Therefore, the IRM researcher recommends completing the offices and institutions indicated in the law, carrying out a capacity-building program about access to information, and dedicating sufficient funding and resources to implement the law at the central, departmental, and municipal levels.</p>
<p>2. Open Data Policy</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>Law No. 5282/14 on access to public information also defined the regulatory framework for the government’s open data policy. Additionally, the government created an open data portal, and only two of the institutions named in the commitment have failed to upload data there. Finally, the STP carried out at least three developing events and/or hackathons for open data, as well as a national awareness-raising event, and an academic activity to promote training in open data. However, because the commitment did not include sufficient detail about the type of information that the portal would include, the IRM researcher could not establish whether the commitment could really transform the field of access to information in Paraguay. To achieve this level of potential impact, the IRM researcher recommends guaranteeing that the budgetary information of public programs appears in the portal, releasing information from more institutions, focusing more on training for civil servants in open data standards, and promoting the benefits of the portal.</p>
<p>3. Citizen capacity for public budget management</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>This commitment aims to disseminate information about the national budget and could have a significant potential impact in the sector. Citizens participated in the development of the budget through explanatory workshops on 30 June 2015, but no other awareness-raising or educational campaigns occurred. Therefore, the government should complete the commitment, and afterward it should create the Access to Public Information Office as a channel for civic participation, generating quality and timely responses to requests. Additionally, stakeholders could consider ways to improve transparency or civic involvement in the legislative budget process.</p>
<p>4. Transparency and access to information about emblematic public projects</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Substantial 	<p>These three public investment projects are related to the National Development Plan 2030. First, the web portal within the Public Contracting Information System contains the agreements on public-private partnerships. Second, one can access updated information about the master plan of the Historic Center of Asunción on the website of the National Secretariat for Culture. Finally, the information about the “Sustainable Rural Development Project” (PRODERS) is available, although not in a clear way nor in the way the commitment specified. These projects could have much higher impacts, but this commitment is limited to providing access to information about them. Usability and navigability still need improvements, so the IRM researcher recommends continuing to update, improve, develop, and make more accessible all of these spaces. For the next plan, stakeholders could find other, equally emblematic projects, such as data from public, private, and mixed companies.</p>
<p>5. Monitoring the 2014–2016 Open Government Action Plan</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Complete 	<p>The first monitoring tool in this commitment is the collaborative working group to monitor the plan, which began but had little promotion. The group’s meetings took place bimonthly in 2014 and by trimester in 2015. The second tool was the Citizen Monitoring Dashboard, which allows interaction and consultation. The dashboard launched in June 2015 and offers detailed information for the majority (although not all) of the commitments. Thus, this commitment aims to comply with the minimum objectives OGP has established, but, without belittling their importance, commitments that refer only to OGP requirements do not necessarily adhere to the logic of OGP action plans. Further, the creation of a working group in itself does not guarantee a significant impact. Given this, the IRM researcher recommends solidifying the internal rules and procedures of the group and more participation in it.</p>

Table 2 Continued

Area 2: Citizen Participation	
<p>6. Channels for citizen dialogue and participation</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>Two of the four participatory spaces included in this commitment were created. The culture roundtable developed the National Plan for Culture through a participatory process, and the National Country Strategy team was institutionalized and is currently in operation. But the roundtable on water and sanitation could not be formed because CSOs working on the issue have not joined, and the IRM researcher could find no information about the roundtable on nutrition. This commitment's utility is in effective participation in consultation and monitoring of priority issues, but the plans have not yet been completely internalized. Therefore, after creating the remaining participatory spaces, organizers will need to prioritize the spaces' institutionalization, especially regarding their power, decision-making capabilities, and direct and/or indirect influence on public policy, among other aspects.</p>
<p>★ 7. Municipal Development Councils</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Transformative • Completion: Substantial 	<p>These kinds of councils existed prior to the OGP action plan, and are spaces for participatory creation of local plans. They monitor activity and promote town-hall-style meetings for community members. During the implementation of this OGP plan, the IRM researcher was able to find that the following took place: one forum on territorial articulation, one diagnostic on the current situation and on stakeholder capacity, and nine resolutions to recognize new councils. The importance of these councils for open government is that they are the most direct space for dialogue and interaction between citizens and government and that they have an important responsibility regarding the accountability of projects. However, they will only achieve this potential if they are endowed with a significant level of involvement in local development, including decision-making power and elements of effective oversight. It will be important to guarantee in the future that the government prioritizes these elements.</p>
Area 3: Accountability	
<p>8. Citizen Monitoring Dashboard for the National Program for Poverty Reduction "<i>Sembrando Oportunidades</i>"</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Minor • Completion: Limited 	<p>The STP's "Presidential Monitoring Dashboard" allows for visualization of prioritized communities that receive benefits through the program. But citizens do not have access to it, and the commitment refers to a citizen monitoring dashboard which one accesses via Paraguay's open government website. However, no information is available there. Further, the scope of this project is limited given the challenges in this policy area. After completing the commitment, the tool will need to be expanded. The IRM researcher also recommends cooperation among municipalities, departments, and the central government, as well as raising awareness about the dashboard in the beneficiary communities.</p>
<p>9. Public, electronic judicial-procedures system for public contracts</p> <ul style="list-style-type: none"> • OGP value relevance: Clear • Potential impact: Moderate • Completion: Limited 	<p>The portal at www.contrataciones.gov.py, managed by the National Directorate of Public Contracting (DNCP), posted a notification in September 2015 that the system had received the first electronic dispute. But there is no clear information for the average citizen. In the future, the site designers could open a designated space for this function, making it the same high quality as the other functions of the system. Stakeholders could also consider a public system for reports and accountability.</p>

RECOMMENDATIONS

Beginning in 2014, all OGP IRM reports include five key recommendations about the next OGP action planning cycle. Governments participating in OGP will be required to respond to these key recommendations in their annual self-assessments. These recommendations follow the “SMART” logic: they are Specific, Measurable, Answerable, Relevant, and Timebound.

<i>TOP FIVE “SMART” RECOMMENDATIONS</i>
1: Define a National Open Government Strategy with concrete problems, specific desired results, and plans for coordination between the branches and levels of government.
2: Strengthen the open government, collaborative working group, especially regarding its internal rules, regulations, and evaluation criteria. Strengthen social participation and involve more institutions and key sectors.
3: Imbue the action plan with a focus on accountability by including specific commitments dedicated to the topic or activities that guarantee accountability in wider commitments.
4: Create a working group on open government and environmental development, natural resource protection, and protection of indigenous peoples’ territories. Guarantee participation from stakeholders in these sectors in the development of the next action plan and include commitments in the plan that address these topics.
5: Improve the transparency, participation, and accountability of the National Fund for Public Investment and Development (<i>Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo</i> , FONACIDE) by creating local spaces for accountability and tools for transparency like a citizen’s dashboard.

Eligibility Requirements 2014: To participate in OGP, governments must demonstrate commitment to open government by meeting minimum criteria on key dimensions of open government. Third-party indicators are used to determine country progress on each of the dimensions. For more information, see “Section IX: Eligibility Requirements” at the end of this report, or visit <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

CPP-UC has as its objective generating scientific knowledge and specialized human capital to support and participate in the strengthening of Paraguay’s state of democracy and rule of law. CPP is an academic space open to all, dedicated to research, teaching, and outreach, in order to articulate and implement innovative public policies that limit corruption and boost the public administration’s efficiency, transparency, and democratic institutionalality.

The Open Government Partnership (OGP) aims to secure concrete commitments from governments to promote transparency, empower citizens, fight corruption, and harness new technologies to strengthen governance. OGP’s Independent Reporting Mechanism assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.





Resumen Ejecutivo: Paraguay

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avance 2014-2015

El impacto potencial del Segundo Plan de Acción es alto pero mayores esfuerzos serán necesarios para lograrlo. En futuros planes será fundamental que el gobierno defina una estrategia nacional pro gobierno abierto, fortalezca la Mesa de Trabajo Conjunta para aumentar la participación, y amplíe el ámbito del plan a otros temas prioritarios, como la rendición de cuentas en programas de desarrollo e iniciativas de protección indígena.

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA u OGP en inglés) es una iniciativa voluntaria que busca obtener compromisos concretos de los gobiernos hacia sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a los ciudadanos, luchar contra la corrupción y usar nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) lleva a cabo una evaluación bianual de las actividades de cada país participante en la AGA.

Paraguay adhirió a la AGA en noviembre de 2011. Este es el segundo informe de avance, y evalúa el Segundo Plan de Acción 2014-2016, en adelante Plan o Plan de acción.

La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), dependiente del Poder Ejecutivo, es la institución encargada de coordinar la implementación del Plan. La STP creó por resolución la Unidad de Gobierno Abierto en febrero de 2015.

No se cuenta con un instrumento legal con respecto a AGA. Sin embargo, para el Poder Ejecutivo, gobierno abierto es parte en la agenda de la política de desarrollo nacional. Por ende, la influencia de la incorporación de Paraguay a la AGA se incluye en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND), aprobado en diciembre de 2014.

EL PROCESO AGA

Los países participantes en la AGA deben realizar un proceso de consulta con la sociedad civil para el desarrollo e implementación de sus planes de acción de la AGA.

En Paraguay, no se realizaron actividades previas de difusión sobre la AGA, ni sobre los procesos de elaboración del Plan. Organizaciones que trabajan en temas relacionados solicitaron la publicación del cronograma que el Gobierno planificaba desarrollar. El Gobierno publicó el cronograma junto con el borrador del Plan de acción.

Una vez iniciado el proceso de consulta con la sociedad civil, se elaboró un cronograma y plan de trabajo consensuado con las organizaciones participantes. Con todo, el grupo de trabajo involucrado posteriormente concluyó que el grado de consulta fue limitado ya que el Gobierno presentó un documento en carácter de "oferta pública", avanzado y con mucha premura.

El proceso de autoevaluación del Gobierno exhibió mejoras. La elaboración del informe respectivo fue más inclusiva y participativa. El proceso cumplió casi todas las condiciones sugeridas por la AGA.

Vista Rápida

Participante desde: 2011
Número de compromisos: 9

Grado de cumplimiento:

Completos: 1 de 9
Sustantivos: 4 de 9
Limitados: 4 de 9
No iniciados: 0 de 9

Puntualidad:

A tiempo: 3 de 9

Énfasis de los compromisos:

Acceso a la información: 7 de 9
Participación ciudadana: 7 de 9
Rendición de cuentas: 2 de 9
Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas: 3 de 9

Número de compromisos que eran:

Claramente relevantes a un valor de la AGA: 9 de 9
De impacto potencial transformador: 2 de 9
Sustantiva o completamente implementado: 5 de 9

Los tres (★): 2 de 9

Implementación de los compromisos

Como participantes en la AGA, los países tienen que realizar planes de acción bianuales con compromisos puntuales. Los siguientes gráficos resumen el nivel de cumplimiento de cada compromiso del segundo plan, su impacto potencial, si éstos fueron implementados en el tiempo establecido y cuáles son los próximos pasos a seguir en planes de acción futuros.

El Plan de acción contenía dos compromisos estelares (los números 1 y 7). Estos son mensurables, claramente relevantes respecto a los valores de la AGA, tienen un impacto potencial transformador, y muestran un cumplimiento sustantivo o completo. Nótese que el MRI actualizó estos criterios a principios de 2015 con el fin de mejorar el estándar de los compromisos más ejemplares de la AGA. Antes de dicha actualización, además de los criterios recién enunciados, la AGA permitía incluir a compromisos que tenían un impacto potencial moderado. Conforme a los criterios previamente utilizados, el segundo Plan de acción habría tenido dos compromisos estelares adicionales (los números 2 y 4). Ver <http://www.opengovpartnership.org/node/5919> para mayor información.

Tabla 1: Análisis de cumplimiento por compromiso

NOMBRE DE COMPROMISO	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO	
<p>★ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									
Área 1: Transparencia									
★ 1. Ley de acceso a la información pública – Sancionar y promulgar la Ley y crear las instituciones para implementarla.									Atrasado
1.1- Sancionar y promulgar la Ley									A tiempo
1.2- Crear la Dirección de Acceso a la Información Pública									A tiempo
1.3- Crear Oficinas de Acceso a la Información Pública									Atrasado
1.4- Crear Centros de Información y Atención Ciudadana									Atrasado
2. Política de Datos Abiertos									A tiempo
2.1- Catálogo de Datos Abiertos gubernamentales									A tiempo
2.2- Cinco instituciones liberan datos en el Catálogo									A tiempo
2.3- Dos hackathones realizados									A tiempo
2.4- Un encuentro nacional anual de socialización de avances y evaluación de Gobierno Abierto									A tiempo
2.5- Actividad académica de formación en datos abiertos									A tiempo
3. Capacidades ciudadanas sobre gestión presupuestaria pública									Atrasado
3.1- Campaña de socialización sobre el tema									Atrasado
3.2- Presentaciones y talleres sobre el Presupuesto									Atrasado
3.3- Materiales educativos impresos y en línea									Atrasado

NOMBRE COMPROMISO Y RESUMEN	IMPACTO POTENCIAL				NIVEL DE CUMPLIMIENTO				PUNTUALIDAD
	NINGUNO	MENOR	MODERADO	TRANSFORMADOR	NO INICIADO	LIMITADO	SUSTANTIVO	COMPLETO	
<p>⊕ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>									
4. Transparencia y acceso a la información de proyectos públicos emblemáticos									A tiempo
4.1- Proyectos de participación público privadas									A tiempo
4.2- Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción									A tiempo
4.3- Sitio web PRODERS con información geográfica									A tiempo
5. Seguimiento del Segundo Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto 2014-2016									A tiempo
5.1- Mesa Conjunta para seguimiento al Plan									A tiempo
5.2- Tablero de Control Ciudadano									A tiempo
Área 2: Participación Ciudadana									
6. Canales de diálogo y participación ciudadana									Atrasado
6.1- Tres mesas consultivas sobre Cultura, Agua y Saneamiento y Nutrición									Atrasado
6.2- Institucionalizar el Equipo Nacional Estrategia País									A tiempo
⊕ 7. Consejos de Desarrollo Municipal: Creación o fortalecimiento de 50 Consejos									Atrasado
Área 3: Rendición de Cuentas									
8. Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Sembrando Oportunidades									A tiempo
9. Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público									Atrasado

Tabla 2: Resumen de los compromisos del Plan de acción

NOMBRE	RESUMEN
<p>★ = EL COMPROMISO COMO ESCRITO ES MEDIBLE, CLARAMENTE RELEVANTE A LOS VALORES DE LA OGP, TIENE UN IMPACTO POTENCIAL TRANSFORMADOR Y HA SIDO SUSTANCIALMENTE O COMPLETAMENTE IMPLEMENTADO.</p>	
<p>Área 1: Transparencia</p>	
<p>★ 1. Ley de acceso a la información pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Substantivo 	<p>Como resultado de los movimientos sociales que se manifestaron tras la prohibición administrativa de divulgar información sobre el salario de los funcionarios de la Cámara de Diputados, se aprobó la Ley 5282/14 del 19 de septiembre de 2014. La Ley limita la discrecionalidad para denegar información y contempla la creación de varias oficinas para garantizar el acceso a la información. Los demás hitos se encuentran en desarrollo en lo que respecta a su implementación. Este compromiso ha sido un “éxito ciudadano”, y su elaboración ha sido el resultado del trabajado conjunto con las organizaciones de la sociedad civil involucradas desde el inicio. Sin embargo, existen desafíos. No se encuentra muy claro el mecanismo de autocontrol, y hay débil capacidad institucional para dar respuestas satisfactorias. En consecuencia, se recomienda completar la creación de las instituciones señaladas por la Ley, realizar un programa de capacitación sobre acceso a la información y disponer de presupuesto y capacidades suficientes para la implementación a nivel central, departamental y municipal.</p>
<p>2. Política de Datos Abiertos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Substantivo 	<p>El marco regulatorio de la Política de Datos Abiertos del Gobierno fue definido en la Ley 5282/14 de acceso a la información pública. Además, se creó un portal de datos abiertos. Sólo dos instituciones indicadas en el compromiso no lo han alimentado. Finalmente, fueron realizados al menos tres eventos desarrolladores de datos abiertos o “hackatones”, y según la autoevaluación del Gobierno, la STP también organizó un encuentro nacional de socialización y una actividad académica de capacitación sobre datos abiertos. Sin embargo, la información incluida en la redacción del compromiso no es suficiente como para deducir que realmente podría transformar el escenario de acceso a información en Paraguay. Para lograr este nivel de impacto potencial, se recomienda garantizar que el portal incluya información presupuestaria de los programas públicos, liberar la información de más instituciones, fortalecer los componentes de orientación para funcionarios sobre los estándares de datos abiertos y difundir los beneficios de la utilización del portal.</p>
<p>3. Capacidades ciudadanas sobre gestión presupuestaria pública</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado Cumplimiento: Limitado 	<p>Este compromiso pretende difundir información del presupuesto nacional y podría tener un significativo impacto potencial en el tema. Se involucró a la ciudadanía en la elaboración del presupuesto por medio de talleres explicativos realizados el 30 de junio de 2015. Pero no se realizó ningún tipo de campaña de socialización o educación sobre la gestión presupuestaria. Por tanto, se recomienda cumplir con el compromiso y después crear la Oficina de Acceso a la Información Pública como canal de participación ciudadana y proveer respuestas de calidad y en plazos adecuados. También podrían considerarse maneras de aumentar la transparencia o el involucramiento ciudadano en la etapa legislativa del proceso presupuestario.</p>
<p>4. Transparencia y acceso a la información sobre proyectos públicos emblemáticos</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Sustantivo 	<p>Existen tres proyectos de inversión pública emblemáticos que se relacionan con el Plan Nacional de Desarrollo 2030. Primero, el sitio web a cargo del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas contiene los acuerdos de alianza público-privada. Segundo, se puede acceder a información actualizada sobre el Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA) en el sitio web de la SNC. Finalmente, la información del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS) está disponible, aunque no de forma clara ni en la manera especificada. Estos tres proyectos podrían tener un impacto mucho mayor, pero el compromiso quedó limitado a dar acceso a información sólo sobre esos proyectos. Aún faltan mejoras en la usabilidad y navegabilidad. Así, se recomienda seguir actualizando, mejorando, desarrollando y haciendo más accesibles estas instancias y, en el siguiente plan de acción, incluir otros proyectos igualmente importantes. Por ejemplo, podría considerarse datos de empresas públicas, privadas y mixtas.</p>

Tabla 2 Continuada

<p>5. Seguimiento del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Completo 	<p>La primera herramienta de monitoreo de este compromiso es la Mesa de Trabajo Conjunta, la cual sí fue abierta pero no tuvo mucha difusión. Las reuniones de la Mesa fueron presenciales, bimensuales en 2014 y trimestrales durante 2015. La segunda herramienta fue un tablero de control ciudadano concebido para permitir la interacción y consulta. Fue lanzado en junio de 2015 y ofrece información detallada respecto a la mayoría de los compromisos. Con este compromiso, se esperaba cumplir con los objetivos mínimos establecidos por la AGA. Sin embargo, los compromisos que se refieren únicamente a los requisitos básicos de la AGA, si bien pueden ser significativos, no siguen la lógica de la AGA. Además, la creación de una mesa de trabajo por sí misma no garantiza un impacto significativo. Dado esto, la investigadora del MRI recomienda disponer de un reglamento interno de la Mesa de Trabajo Conjunta y una convocatoria para una mayor participación en ella.</p>
<p>Área 2: Participación Ciudadana</p>	
<p>6. Canales de diálogo y participación ciudadana</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>Dos de los cuatro canales de participación contenidos en este compromiso fueron creados. La Mesa de Cultura elaboró el Plan Nacional de Cultura (PNC) a través de un proceso participativo, y el Equipo Nacional Estrategia País (ENEP) fue institucionalizado y se encuentra en funcionamiento. Con todo, la Mesa de Agua y Saneamiento no pudo ser conformada debido a que no se incorporaron a ella organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la respectiva problemática. La investigadora del MRI no pudo encontrar información sobre la Mesa de Nutrición. La utilidad de este compromiso es su enfoque en la participación efectiva en la consulta y monitoreo de temas prioritarios, pero aún no se puede afirmar una internalización de los planes y resultados en el trabajo cotidiano de las instituciones. En consecuencia, tras crear las instancias faltantes, debería priorizarse la institucionalización de las mesas, especialmente en relación a su poder, sus mecanismos de toma de decisiones y su incidencia directa y/o indirecta en las políticas públicas, entre otros.</p>
<p>★ 7. Consejos de Desarrollo Municipal</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Transformador • Cumplimiento: Substantivo 	<p>Los Consejos existían desde antes del compromiso como espacios de elaboración participativa de planes locales que permiten monitorear los planes y convocar a audiencias públicas de vecinos. Durante la implementación del Plan, la investigadora pudo constatar que hubo un foro sobre articulación territorial, un diagnóstico de la situación actual y capacidades de los actores clave, y nueve resoluciones para reconocer nuevos Consejos. La importancia de los Consejos radica en que son espacios más directos de diálogo e interacción ciudadanía-gobierno, y tienen una responsabilidad importante en la rendición de cuentas. Sin embargo, los Consejos sólo podrán lograr su potencial si logran tener una incidencia significativa en el desarrollo local, poder de toma de decisiones y herramientas de monitoreo eficaces. Será importante priorizar estos elementos.</p>
<p>Área 3: Rendición de Cuentas</p>	
<p>8. Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza Sembrando Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Menor • Cumplimiento: Limitado 	<p>La STP posee un sistema de monitoreo que permite visualizar acciones en los asentamientos priorizados. Este se denomina Tablero de Control Presidencial. La ciudadanía, sin embargo, no tiene acceso a este tablero de control. Este compromiso hace referencia a otro Tablero, de Control Ciudadano, al que se accede a través del portal de gobierno abierto de Paraguay. Pero además de no haber información disponible en el segundo tablero, su ámbito es limitado en consideración de los desafíos existentes. Tras cumplir con el compromiso, se recomienda extender la herramienta, realizar trabajo conjunto entre los municipios, gobernaciones y el gobierno nacional, y difundir el Tablero en las comunidades donde se encuentran las poblaciones directamente beneficiadas o priorizadas por el programa.</p>
<p>9. Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relevancia en relación a los valores de la AGA: Clara • Impacto potencial: Moderado • Cumplimiento: Limitado 	<p>En el portal www.contrataciones.gov.py, gestionado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) se notificó en septiembre de 2015 en la página web de la DNCP sobre la recepción de la primera protesta electrónica de este tipo. Pero no hay ninguna información clara al ciudadano común. Para próximos pasos, se podría publicar un espacio en el sitio dedicado específicamente a esta función, de la misma alta calidad que las otras funciones del sistema, e implementar un sistema de informes periódicos y rendición de cuentas de carácter público.</p>

RECOMENDACIONES

A partir de 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la AGA. Los gobiernos participantes en la AGA tendrán que abordar estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica SMART (acrónimo en inglés), es decir, ser específicos, medibles, asequibles, responsables, y tener tiempos o plazos definidos.

<i>Las cinco principales recomendaciones SMART</i>
1: Definir una Estrategia Nacional pro Gobierno Abierto que aborde problemáticas específicas, precise los resultados esperados, y explicita mecanismos de coordinación entre los poderes del Estado.
2: Fortalecer la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto, dotándola de un reglamento interno y criterios de evaluación, y aumentando la participación e involucramiento de otras instituciones y sectores clave.
3: Dotar al plan de acción de un foco en la rendición de cuentas a través de la inclusión de compromisos específicos referidos al tema y/o de actividades que sirvan para garantizar la rendición de cuentas en los compromisos más amplios.
4: Conformar una mesa de trabajo sobre gobierno abierto y desarrollo ambiental, protección de los recursos naturales y cuidado de los territorios de los pueblos indígenas. Esta debería garantizar la participación de las distintas partes interesadas en el desarrollo del plan, y velar por que el siguiente plan de acción incluya compromisos ambiciosos sobre estos temas.
5: Aumentar la transparencia, participación y rendición de cuentas en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a través de la creación de instancias locales de rendición de cuentas y de herramientas de transparencia como un tablero de control ciudadano.

Requisitos de elegibilidad 2014: Para participar en la AGA, los gobiernos tienen que demostrar adhesión a la idea de Gobierno Abierto, y cumplir criterios mínimos en algunas dimensiones definidas como claves. Se usan indicadores objetivos para determinar el progreso del país respecto a cada dimensión. Para más información, ver la sección IX: Requisitos de elegibilidad que se encuentra al final de este informe, o visite <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>.

El CPP-UC tiene como objetivo la generación de conocimientos científicos y la formación de capital humano especializado que permita apoyar e intervenir en el fortalecimiento del Estado democrático social de derecho en Paraguay. Por lo tanto, el CPP es un espacio académico abierto a todos, dedicado a la investigación, docencia y extensión, con el propósito de articular e implementar innovadoras políticas públicas que aumenten la eficiencia de la administración pública, la transparencia, la institucionalidad democrática y limiten la corrupción en Paraguay.

La AGA busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para ampliar la transparencia, empoderar a la ciudadanía, luchar contra la corrupción y usar las nuevas tecnologías para fortalecer la gobernanza. El Mecanismo de Revisión Independiente evalúa el diseño e implementación de planes de acción nacionales para ampliar el diálogo entre partes interesadas y mejorar la rendición de cuentas.



I. Participación nacional en la AGA

Historia de la participación en la AGA

La Alianza para el Gobierno Abierto, AGA, (o *Open Government Partnership*, OGP) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo y para el intercambio sobre innovaciones entre gobiernos, sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto.

Paraguay inició el proceso de incorporación a la AGA en noviembre de 2011 durante el gobierno del presidente Fernando Lugo Méndez. En abril de 2012, oficializó su ingreso con la presentación de su primer plan de acción.

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto, alcanzando un mínimo de criterios de desempeño en las dimensiones clave del gobierno abierto que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación ciudadana y la lucha contra la corrupción. Evaluadores externos utilizan indicadores objetivos para determinar el avance logrado por los países en cada una de esas dimensiones. Para mayor información ver la Sección IX: Requisitos de Elegibilidad.

Se requiere que todos los gobiernos que participan en la AGA desarrollen planes de acción nacionales que contengan compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deberían reflejar los “compromisos AGA” de los gobiernos y permitir que las prácticas de gobierno avancen respecto a su línea base. Estos compromisos pueden proponer mejoras en los esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar reformas en curso o bien iniciar una nueva acción específica.

Paraguay aprobó el segundo Plan de acción en junio de 2014. Su vigencia va desde el 1 de julio de 2014 hasta el 30 de junio de 2016. Este informe de avance cubre el primer año de implementación del Plan, es decir, del 1 de julio de 2014 hasta el 30 de junio de 2015. El Gobierno publicó su informe de autoevaluación a comienzos de septiembre de 2015. A mediados de 2016, el MRI publicará un informe de fin de término que cubre el segundo año de implementación.

Contexto institucional básico

La República del Paraguay está constituida en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen la Constitución y las leyes.¹ Se divide en 17 departamentos y 250 municipios.²

La rama del Estado encargada de la AGA es el Poder Ejecutivo. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, STP, que depende del Poder Ejecutivo, es la institución encargada de coordinar la implementación del Segundo Plan Nacional de Acción 2014-2016. Para ello, STP creó, por resolución, la Unidad de Gobierno Abierto en febrero de 2015. Cada institución nombrada en el plan es responsable para implementar el compromiso respectivo. La participación de Paraguay en la AGA no cuenta con un instrumento legal sino sólo con el documento a través del cual el Estado paraguayo solicitó incorporarse a la AGA. Actualmente está estudiando cuál es el mejor instrumento jurídico y normativo para formalizar e institucionalizar la participación del país en la AGA según su estructura estatal.

Cabe agregar que para el Poder Ejecutivo, el gobierno abierto es parte de la agenda de desarrollo nacional. La influencia de la incorporación de Paraguay a la AGA se constata en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND) aprobado por Decreto N° 2797 el 16 de diciembre de 2014. El PND fue elaborado por iniciativa del Poder Ejecutivo entre noviembre de 2013 y diciembre de 2014 y contiene los ejes de acción que van a organizar las políticas públicas y los objetivos catalizadores que serán tenidos en cuenta para lograr la visión de un país al 2030. En todos los componentes del PND se hace mención a la gestión pública eficiente y transparente. En sendas ocasiones, el Ministro José Molinas,³ y otros funcionarios de gobierno, indicaron que el PND expresa la voluntad de no sólo lograr una mínima organización tecnológica en el Estado sino también de incorporar la participación ciudadana y el trabajo conjunto entre actores gubernamentales y no gubernamentales. El Informe de Gestión 2014 elaborado por la STP menciona, como uno de los principales hitos del año, a la AGA y los avances alcanzados por parte del Poder Ejecutivo durante 2014.⁴

Comparado con el primer plan de acción, el segundo ha aumentado la cantidad de dependencias del Poder Ejecutivo involucradas así como los esfuerzos del Gobierno por abrir el trabajo a una mayor cantidad de organizaciones de la sociedad civil, especialmente a través de convocatorias por medios digitales como es el portal oficial de gobierno abierto a la que se referirá este informe.⁵

Nota metodológica

Para elaborar y difundir los informes de cada gobierno participante en la AGA, el Mecanismo de Revisión Independiente de la AGA (MRI) colabora con investigadores nacionales independientes que tienen experticia en el tema. En el caso de Paraguay, el MRI se asoció con el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (CPP-UCA). La investigadora del CPP-UCA, María José García, revisó el informe de autoevaluación del gobierno⁶ y entrevistó a funcionarios públicos. Además, consultó a la ciudadanía a través de una encuesta publicada en redes sociales y medios digitales.⁷ Este tipo de encuesta ha sido utilizada en otros países para fortalecer los informes del MRI. La investigadora también participó en la Mesa de Trabajo Conjunta, instancia conformada para articular acciones en relación al gobierno abierto entre el Estado y la sociedad civil.

Finalmente, en noviembre de 2015, en su calidad de representante del sector académico y evaluador independiente, el CPP-UCA organizó un evento denominado Jornadas de Análisis de Políticas Públicas con énfasis en Gobierno Abierto. Además, la investigadora realizó un encuentro de trabajo con la Mesa de Trabajo Conjunto. Por último, durante todo el proceso de implementación de este segundo plan de acción, la Investigadora del MRI utilizó un observatorio de medios de comunicación en las materias referentes a los compromisos del Plan de Gobierno Abierto.

¹ Paraguay (1992). *Constitución Nacional*.

² Disponible en Listado de Municipios 2010/2015 <http://www.opaci.org.py/>

³ Molinas, José. Diálogo Regional de Gobierno Abierto del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). 17 de junio de 2015. <http://www.iadb.org/es/banco-interamericano-de-desarrollo,2837.html>

⁴ STP, Informe de Gestión 2014: http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=344

⁵ Presidencia de la República. Gobierno Abierto Paraguay. Disponible en: www.gobiernoabierto.gov.py

⁶ Informe de autoevaluación del gobierno. Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/documentos>

⁷ La encuesta está disponible en: <http://goo.gl/forms/wnLWiYwlfE>

II. Proceso: Desarrollo del Plan de acción

En marzo de 2014, durante la preparación del Plan de acción, ciertas instituciones dependientes del Poder Ejecutivo fueron designadas para conformar una mesa de trabajo encargada de elaborar una propuesta gubernamental. Se observó un aumento en el número de organizaciones de la sociedad civil que fueron involucradas en comparación con el proceso llevado a cabo durante el primer plan.

Los países participantes en la AGA tienen que seguir un proceso establecido para consultar ampliamente con el público durante la preparación de sus planes de acción. Según los Artículos de Gobernanza de la AGA, dicho proceso debe conformarse a las siguientes directrices:

- *Difundir públicamente los detalles de los procesos de consulta pública y los plazos (al menos virtualmente) antes de las consultas.*
- *Consultar ampliamente a la comunidad nacional, tanto a la sociedad civil como al sector privado, buscar diversidad de opiniones, resumir los resultados de la consulta pública y ponerlos a disposición del público junto con todos los comentarios individuales escritos que hayan sido recibidos.*
- *Llevar a cabo actividades de divulgación de la AGA para aumentar la participación del público en las consultas.*
- *Notificar al público, con anticipación, acerca de las consultas, usando diversos mecanismos –incluyendo reuniones virtuales y personales– para crear oportunidades para la participación ciudadana.*

Una última directriz para el proceso de consulta incluido en los Artículos será tratada en la sección III: Consulta durante la implementación:

- *Identificar un foro viable para consultar regularmente a las diversas partes interesadas sobre la implementación de la AGA. Puede ser una entidad nueva o una ya existente.*

Gráfico 1: Proceso de consulta del Plan de acción

Fase del plan de acción	Requisitos del Proceso AGA (según sus Artículos de Gobernanza)	¿Cumplió el gobierno con el requisito?
Durante el desarrollo del plan	¿Previo a la consulta, estuvo disponible un cronograma e información sobre el proceso?	No
	¿El cronograma estuvo disponible en línea?	Sí
	¿El cronograma estuvo disponible a través de otros medios?	No
	Enlace al cronograma.	Estuvo disponible en http://www.gobiernoabierto.gov.py/plan-de-accion-2014-2016 , pero al momento de elaborar este informe ya no lo estaba.

	¿Hubo notificación anticipada de la consulta?	No
	¿Fue adecuada esta notificación?	No
	¿Realizó el gobierno actividades de divulgación y sensibilización?	No
	¿Se sostuvieron consultas en línea?	Sí
	¿Se sostuvieron consultas en persona?	Sí
	¿Se proporcionó un resumen de los comentarios?	No ¹
	¿Las consultas fueron abiertas o requerían invitación?	Abiertas
	Ubique la consulta en el espectro IAP2 de participación pública. ²	Consultar
Durante la implementación	¿Hubo un foro regular de consulta durante la implementación?	Sí
	¿Las consultas fueron abiertas o requerían invitación?	Abiertas
	Ubique la consulta en el espectro IAP2 de participación pública.	Involucrar

Aviso previo y promoción

Antes de la publicación del Plan de acción, no se realizaron actividades previas de difusión y socialización masiva sobre el concepto y las prácticas de la AGA, ni sobre los procesos de elaboración del Plan o su seguimiento.

Organizaciones de la sociedad civil (OSC) que trabajan en temas relacionadas a los valores de la AGA y otras con conocimiento previo e interés en participar, por iniciativa propia realizaron reuniones de socialización y elaboración de posibles compromisos. Además, por medio de reuniones y notas al Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación,³ solicitaron la publicación del Plan borrador y el cronograma que se planificaba desarrollar.⁴ Ambos fueron puestos a su disposición lo que ayudó a consolidar el trabajo conjunto en la etapa siguiente.

Profundidad y calidad

Una vez iniciado el proceso de consulta a la sociedad civil, se elaboró un cronograma y plan de trabajo consensuado con las OSC participantes. Estas últimas exigieron más tiempo para el desarrollo del proceso, lo que no fue posible, según las autoridades paraguayas involucradas, debido al calendario que la AGA les exigía cumplir.

Las OSC que efectivamente participaron en las mesas de trabajo fueron las que inicialmente estaban movilizadas:

- Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA)
- Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM)
- Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD)
- Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)
- Conciencia Viva
- Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (CPP UCA)
- Centro de Estudios Judiciales (CEJ)
- Semillas para la Democracia
- Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)
- Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación, Comunicación (TEDIC)
- Asociación de ONGs del Paraguay (POJOAJU)

Los otros poderes del Estado –el Legislativo y Judicial– no participaron en el proceso. Tampoco lo hizo la Defensoría del Pueblo. Cabe resaltar la ausencia de sectores tales como gremios empresariales, sindicatos de trabajadores, representantes del sector educativo y académico. No existe evidencia sobre la cobertura geográfica de la convocatoria ya que las organizaciones participantes provinieron en su totalidad de la ciudad capital y ciudades aledañas.

El grupo de OSC que estuvo involucrado en el proceso señaló, oportunamente, que era necesario llevar a cabo una consulta que fuese inclusiva y real y en la que todos los sectores interesados pudiesen diseñar, en las mismas condiciones que las autoridades del Gobierno, las características del proceso desde su inicio. Es por ello que *a posteriori* concluyeron que el poder de deliberación y el grado de consulta en lo referido a la selección y elaboración de los compromisos o áreas temáticas fue limitado. Lo anterior considera que el Gobierno presentó un documento en carácter de "oferta pública", avanzado y con mucha premura, y solicitó a las organizaciones participantes su retroalimentación sólo para ajustarlo y elaborar la versión final del mismo. Los actores involucrados valoraron los esfuerzos por incluir diferentes puntos de vista en las mesas de trabajo y la fluidez de la comunicación con el equipo técnico y político del Gobierno. Sin embargo, consideraron necesario desarrollar, desde el inicio, un modelo de trabajo colaborativo que empodere a la ciudadanía durante todo el proceso.

Para concluir, ya se puede constatar el que proceso de elaboración del tercer plan mejorará algunas de las faltas de los procesos anteriores. Por ejemplo, en noviembre del 2015 la STP ya convocó una reunión para explicar el proceso para desarrollar el tercer plan, incluyendo las fechas y oportunidades para las OSC incidirse.⁵

¹ Los resúmenes del trabajo de las tres mesas sobre los ejes del plan de acción están publicados en línea pero no así el resumen de los aportes realizados por las personas que accedieron a completar los formularios web destinados a recoger opiniones, sugerencias y observaciones respecto a cada uno de los compromisos.

² "IAP2 Spectrum of Political Participation", *International Association for Public Participation*, <http://bit.ly/1kMmlYC>

³ Notas de fecha 2/4/15 (N° de Expt. 648) y fecha 7/4/15, (N° de Expt. 709) dirigidas por IDEA, FEDEM, UTCD, CEAMSO, Conciencia Viva, CPP-UCA, CEJ, Semillas para la Democracia, CIRD, TEDIC y POJOAJU a representantes del Gobierno.

⁴ Nota del 02 de abril de 2014 y Nota del 07 de abril de 2014 remitidas por Organizaciones de la Sociedad al Representante de la Secretaría Técnica de Planificación.

⁵ *Minuta de la Reunión de la Mesa Conjunta*, 5 de noviembre de 2015: <http://bit.ly/1OUuFF4>

III. Proceso: Implementación del Plan de acción

Como parte de la participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro para consultar regularmente a las diversas partes interesadas sobre la implementación del plan de acción de la AGA. Dicho foro puede ser una entidad nueva o una ya existente. Esta sección resume este aspecto del segundo plan de acción de Paraguay.

El proceso de implementación del Plan se inició a fines de julio de 2014. Las instituciones y organizaciones que participaron en su elaboración formaron la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto. La Secretaría Técnica de Planificación (STP) coordinó dicha Mesa encargada de monitorear el cumplimiento del Plan. Aunque no se observó un aumento en el número de organizaciones de la sociedad civil (SOC) que participaron en el proceso, se sumaron dos ministerios: la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas y el Ministerio de Justicia.

Aunque la Mesa no contaba con procedimientos formales de participación ni con un reglamento de funciones,¹ sus reuniones fueron presenciales, bimensuales en 2014 y trimestrales durante 2015, siempre en la sede de la STP en Asunción. La investigadora del Mecanismo de Revisión Independiente en Paraguay participó en las reuniones de la Mesa. Casi la mitad de los participantes son mujeres.

En las reuniones de la Mesa, los participantes comentaban, abordaban los avances logrados en los compromisos del Plan, se distribuían las tareas de apoyo a eventos programados en el cronograma de la AGA y debatían las acciones de un eventual plan comunicacional sobre gobierno abierto. Los integrantes de la Mesa manifestaron la necesidad urgente de contar con un plan de comunicación y una estrategia de difusión a nivel nacional sobre gobierno abierto.

La Mesa fue un espacio abierto pero su difusión se limitó a algunas menciones sobre su existencia en eventos puntuales y anuncios a través de la página web institucional y las redes sociales de las instituciones gubernamentales y organizaciones involucradas. La STP explicó que la Mesa es un espacio de expertos, no un espacio público más amplio sobre Gobierno Abierto. Tampoco se elaboraron actas de las reuniones de la Mesa. No obstante, en la Unidad de Gobierno Abierto de la STP hay informes detallados del contenido de cada sesión, y se está diseñando una estrategia comunicacional y un Plan de Comunicación de Gobierno Abierto.²

Finalmente, la Mesa también debatió e intercambió información acerca de la consulta que se llevaría a cabo para recabar comentarios y sugerencias y serían incluidos en el informe de autoevaluación del Gobierno.

¹ Durante la finalización de este informe, la STP informó que un decreto para autorizar la reglamentación de la Mesa se encontraba a consideración de la Presidencia de la República.

² Informes de avance entregados durante la segunda reunión de la Mesa Conjunta en 2015. El Director de Gabinete de la STP hizo el anuncio.

IV. Análisis del contenido del Plan de acción

Los países participantes en la AGA desarrollan planes de acción bianuales. Los gobiernos empiezan sus planes explicando los esfuerzos existentes relacionados con gobierno abierto, incluyendo sus estrategias específicas y programas en curso. Luego, los planes deberían señalar los compromisos del gobierno, los cuales debieran modificar la práctica gubernamental sobre la respectiva línea de base. Estos compromisos pueden estar basados en esfuerzos existentes, identificar nuevos pasos para completar reformas en curso o iniciar acción en un área totalmente nueva.

Los compromisos deberían ser flexibles de manera que se adapte a las circunstancias específicas de cada país. Pero los compromisos también deberían ser relevantes en relación a los valores de la AGA descritos en los *AGA Articles of Governance* y en la *Open Government Declaration* firmada por todos los países participantes en la AGA. El MRI usa las siguientes definiciones orientativas para evaluar la relevancia de los compromisos respecto a los valores clave de gobierno abierto.

Acceso a la información

Los compromisos relativos al acceso a la información:

- Hacen referencia a toda la información en poder del gobierno, no sólo a la información sobre las actividades del gobierno. Por ejemplo, la liberación de información sobre la contaminación sería claramente relevante aunque no se trate de información sobre una “actividad del gobierno” per se;
- No están limitados a los datos sino que se refieren a toda la información. Por ejemplo, tanto la liberación de información sobre contratos individuales de construcción como la liberación de datos sobre un conjunto grande de contratos de construcción serían compromisos relevantes en relación al acceso a la información;
- Pueden incluir la divulgación de información en base a datos abiertos y/o los sistemas que sustentan la divulgación pública de datos;
- Pueden incluir la divulgación proactiva y/o reactiva de la información;
- Pueden estar referidos a mecanismos para fortalecer el derecho a la información (tales como oficinas de defensoría del pueblo o tribunales de la información);
- Deben proveer acceso abierto a la información (el acceso a la información no debe ser un privilegio o un derecho interno del gobierno);
- Deberían promover la transparencia en la toma de decisiones y en la ejecución de las funciones básicas del gobierno;
- Pueden proponer reducir el costo de la obtención de información.
- Deberían intentar cumplir las condiciones estipuladas en la fuente *5 Star for Open Data* (<http://5stardata.info/>)

Participación cívica

Los compromisos que hacen referencia a la participación cívica pueden estar referidos a la participación pública formal o a la participación ciudadana en un sentido más amplio. En general, deben proponer “consultar”, “involucrar”, “colaborar” o “empoderar”, como explica el Espectro de Participación Pública del *International Association for Public Participation* (<http://bit.ly1kMmlYC>).

Los compromisos relativos a la participación cívica:

- Deben abrir la toma de decisiones a todos las partes interesadas de la ciudadanía. Este tipo de foros generalmente son "desde arriba hacia abajo" en el sentido de que son creados por el gobierno (o por actores empoderados por el gobierno) para aportar información a la toma de decisiones durante todo el ciclo de elaboración de políticas públicas;
- Pueden incluir elementos de acceso a la información de manera de asegurar que las partes interesadas hagan contribuciones significativas a la toma de decisiones;
- A menudo incluyen el derecho a ser escuchado aunque no necesariamente el derecho a ser parte formal del proceso de toma de decisiones.

Alternativamente, los compromisos pueden abordar la ampliación del espacio cívico. Algunos ejemplos, no excluyentes, son los siguientes:

- Reformas que aumentan las libertades de reunión, expresión, petición, prensa o asociación;
- Reformas en materia de asociación incluyendo leyes sindicales o leyes sobre las ONG;
- Reformas para mejorar la transparencia y los procesos democráticos formales tales como las propuestas ciudadanas, las elecciones y las peticiones.

Los siguientes son ejemplos de compromisos que no serían considerados como claramente relevantes en relación a la participación cívica entendida en un sentido amplio:

- Compromisos que suponen que la participación aumentará debido a la publicación de información sin que los mismos especifiquen el mecanismo de esa participación (este tipo de compromisos sería considerado en el ámbito del "Acceso a la información");
- Compromisos en materia de descentralización que no especifican los mecanismos que mejorarán la participación pública;
- Compromisos que definen a la participación como la cooperación interinstitucional sin especificar un mecanismo para la participación pública.

Los compromisos que podrían ser considerados de relevancia incierta también incluyen a aquellos mecanismos en que la participación queda limitada a organizaciones seleccionadas por el gobierno.

Rendición de cuentas pública

Los compromisos referidos a la rendición de cuentas incluyen:

- Normas, reglamentos y mecanismos que llaman a los actores del gobierno a justificar sus acciones, a actuar ante las críticas o requerimientos que se les hacen, y a aceptar responsabilidad por el incumplimiento de leyes o compromisos.

En concordancia con el objetivo central del gobierno abierto, para ser considerados como claramente relevantes, los compromisos deben incluir un elemento de orientación pública (*public-facing*), lo que significa que no son sistemas únicamente internos de rendición de cuentas.

Aunque tales compromisos pueden ser loables y pueden cumplir uno de los grandes desafíos de la AGA, así planteados, no lograrían cumplir la prueba de la relevancia clara debido a su falta de apertura. Cuando tales mecanismos de “orientación puramente interna” (*internal-facing*) son parte clave de la estrategia del gobierno, se recomienda que los gobiernos incluyan un elemento de orientación pública tal como:

- Divulgación de metadatos no sensible sobre actividades institucionales (conforme a los principios de máxima divulgación);
- Auditorías ciudadanas de desempeño;
- Procesos ciudadanos de apelación para los casos de incumplimiento o abuso.

Los compromisos que son fuertes en relación a la rendición de cuentas adscriben derechos, deberes o consecuencias ante los actos de funcionarios o instituciones. Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente las quejas o para informar acerca de actos inapropiados y lograr una reparación. Ejemplos de compromisos fuertes incluyen:

- El establecimiento o mejoramiento de procesos de apelación ante la negación del derecho a la información;
- El mejoramiento del acceso a la justicia haciendo que los mecanismos de justicia sean más baratos, rápidos o fáciles de usar;
- El mejoramiento de los mecanismos de escrutinio público de la justicia;
- La creación de sistemas de seguimiento en los procesos de quejas o reclamos públicos (tales como software de seguimiento que acompañen a las líneas telefónicas de alerta ante la policía o a las líneas telefónicas anticorrupción).

Tecnología e innovación para la apertura y la rendición de cuentas

La AGA tiene como objetivo mejorar el uso de la tecnología y la innovación para permitir la participación del público en el gobierno. En específico, los compromisos que utilizan la tecnología y la innovación deberían mejorar la apertura y rendición de cuentas mediante:

- La promoción de tecnologías nuevas que ofrecen oportunidades para el intercambio de información, la participación pública, y la colaboración;
- La difusión de la información de forma que permita a las personas tanto entender lo que sus gobiernos hacen como influir en sus decisiones;
- El trabajo tendiente a reducir los costos de la utilización de estas tecnologías.

Adicionalmente, los compromisos considerados como pertinentes a la tecnología y la innovación:

- Pueden comprometer procesos para involucrar a la sociedad civil y a la comunidad empresarial en la identificación de prácticas efectivas y enfoques innovadores que permitan aprovechar las nuevas tecnologías en el empoderamiento de las personas y en la promoción de la transparencia en el gobierno;
- Pueden comprometer el apoyo a la capacidad de los gobiernos y de los ciudadanos para utilizar la tecnología para la apertura y rendición de cuentas;
- Pueden apoyar el uso de la tecnología por parte de los empleados del gobierno y de los ciudadanos por igual.

No todas las reformas relativas al gobierno electrónico mejoran la apertura del gobierno. Cuando se adopta un compromiso referido al gobierno electrónico éste debe expresar la forma en que aumentará al menos el acceso a la información, la participación pública o la rendición de cuentas pública.

Variables clave

Dado que lograr compromisos de gobierno abierto requiere un proceso de varios años, los gobiernos deberían incluir cronogramas y puntos de referencia en sus compromisos para indicar lo que pretenden lograr cada año, en la medida de lo posible. Este informe detalla cada uno de los compromisos que el país incluyó en su Plan de acción y analiza su primer año de implementación.

Todos los indicadores y el método utilizado en la investigación del MRI pueden ser encontrados en el Manual de Procedimientos del MRI que está disponible en (<http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>). Aunque en su mayor parte las medidas son metodológicamente claras y objetivas, algunas requieren explicaciones más detalladas:

1. Especificidad: Los investigadores del MRI comienzan por evaluar el nivel de especificidad y mensurabilidad del texto de cada compromisos. Las opciones son:
 - a. Alto: El compromiso provee hitos claros, medibles y verificables en relación a la meta.
 - b. Medio: En su redacción, el compromiso describe actividades objetivamente verificables pero no contiene hitos o productos claramente mensurables.
 - c. Bajo: El texto del compromiso describe actividades que no son claras pero que pueden ser interpretadas como medibles.
 - d. Nulo: El texto del compromiso no contiene productos verificables ni hitos.
2. Relevancia: Los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su relevancia en relación a los valores de la AGA. Para evaluar su relevancia, los investigadores hacen una lectura minuciosa del texto del compromiso. Su decisión revela si los compromisos podrían articular mejor su relación clara con los valores del gobierno abierto.
3. Impacto potencial: Los investigadores del MRI evalúan cada compromiso según su ambición en el sentido de que, tratándose de actividades nuevas o ya existentes, el compromiso logra cambiar la practica del gobierno sobre un *status quo*. En base a una definición amplia de ambición, los investigadores miden cuan potencialmente transformador cada compromiso podría ser en su respectiva área de política pública. Toman esta decisión basándose en sus hallazgos y experiencia como expertos. Para establecer el impacto potencial, los investigadores identifican el problema, determinan el *status quo* que existe al inicio del plan de acción y evalúan qué impacto hubiese tenido el compromiso en esa situación o problema si hubiese sido completamente implementado.

Existe otra medida que merece una explicación más amplia debido al interés que suscita en los lectores y su utilidad en la promoción de la ‘carrera a la cima’ entre países participantes en la AGA: los “compromisos estelares”, que son considerados ejemplares. Para ser clasificado como compromiso estelar, un compromiso debe reunir las siguientes condiciones:

1. Debe ser lo suficientemente específico como para que su impacto potencial pueda ser evaluado. La especificidad de los compromisos estelares es media o alta.
2. El texto del compromiso debe dejar clara su relevancia respecto al gobierno abierto. Específicamente, debe estar relacionado con al menos uno de los valores de la AGA: acceso a la información, participación cívica o rendición de cuentas pública.
3. El compromiso debe tener un impacto potencialmente transformador si fuese implementado completamente.
4. Finalmente, el compromiso debe mostrar un avance significativo durante el periodo de implementación del plan de acción, habiendo sido implementado sustancial o completamente.

Según estos criterios, el plan de acción de Paraguay contenía dos compromisos estelares:

- El número 1: Ley de acceso a la información pública
- El número 7: Consejos de Desarrollo Municipal

Nótese que el MRI actualizó los criterios de clasificación de los compromisos estelares a principios de 2015, con el fin de elevar el estándar de compromisos de la AGA. Según los criterios previos, para ser considerado estelar, un compromiso debía ser suficientemente específico, estar relacionado con al menos uno de los valores de la AGA, tener un impacto potencial moderado o transformador, y mostrar una clasificación de implementación sustancial o completa. De haber el MRI usado los criterios previos, este Plan habría contado con dos compromisos estelares adicionales:

- El número 2: Política de Datos Abiertos
- El número 4: Transparencia y acceso a la información de proyectos públicos emblemáticos

Las gráficas exhibidas en esta sección presentan un extracto de los datos que el MRI recopiló durante su proceso de evaluación y elaboración de informes. Para ver toda la información referida a Paraguay y los demás países participantes en la AGA, consultar <http://www.opengovpartnership.org/explorer/landing>.

Panorama general de los compromisos

El Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 posee una estructura ordenada y amigable, contiene los nueve compromisos adoptados por el Gobierno agrupados en tres áreas de intervención o valores de la AGA: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas. En términos generales, el Plan tiene las siguientes características adicionales:

- Demuestra avances significativos en comparación con el enfoque principalmente en gobierno digital del Primer Plan de acción.
- Identifica *prima facie*, como eje central y prioritario, el mejoramiento de la calidad de vida y del ejercicio de los derechos de los ciudadanos a través de acciones que propicien y fortalezcan la participación ciudadana en la toma de decisiones.
- Aumenta la cantidad de dependencias del Poder Ejecutivo involucradas en las iniciativas de gobierno abierto y los esfuerzos del Gobierno por abrir el trabajo conjunto a más organizaciones de la sociedad civil.

- Considera, más claramente, a la transparencia como un elemento fundamental ya que el primer compromiso es la promulgación de una ley de acceso a la información pública.

En general, se consideran como logros de este Plan de acción a lo siguiente:

- La promulgación de leyes de acceso a la información pública¹
- La iniciativa de elaborar el presupuesto público de 2016 con los 72 objetivos del Plan Nacional de Desarrollo
- La mayor transparencia del Estado con respecto a las inversiones de las instituciones públicas
- La apertura de las oficinas de Acceso a la Información Pública
- La creación de Unidades de Transparencia
- La construcción de portales de datos abiertos del gobierno con la participación de organizaciones de la sociedad civil.

Cabe mencionar que en 2015 fueron elegidas nuevas autoridades municipales (intendentes y miembros de las Juntas Municipales). Este hecho eleccionario influye en la consecución de los hitos contemplados en el Plan de acción ya que sus nueve compromisos tienen un enfoque descentralizado.

Se reitera que este informe aborda los avances o retrocesos observados en el primer año de implementación del Plan (desde el 1 de julio de 2014 hasta el 30 de junio de 2015). Un informe de cierre, que considerará todo el periodo de implementación del Plan (dos años), será publicado oportunamente.

¹ Paraguay (2014). *Ley 5189. De obligatoriedad de la provisión de Informaciones públicas de los Recursos Públicos sobre Remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay*; y (2014) *Ley 5282. De libre acceso ciudadano a la Información Pública y transparencia gubernamental*.

ÁREA 1: TRANSPARENCIA

1: Ley de acceso a la información pública (★)

Texto del compromiso del Plan de acción:

El Estado paraguayo asumió compromisos internacionales y nacionales en lo relacionado al acceso a la información pública. Con el objetivo de contar con un marco normativo robusto en la materia, en 2014 se sancionó y promulgó la Ley 5189 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”, y se trata en el Congreso Nacional la reglamentación del artículo 28 de la Constitución Nacional “Del derecho a informarse”.

En consecuencia, el compromiso a ser asumido en el marco de la AGA, será la promulgación e implementación de la Ley de “Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”, con lo cual se definirán estándares y mecanismos de acceso a la información pública, la regulación de plazos de respuesta y establecimiento de sanciones al incumplimiento de los mismos.

Resultados esperados:

- *Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental sancionada y promulgada.*
- *La Dirección de Acceso a la Información Pública es creada dentro del Ministerio de Justicia.*
- *Oficinas de Acceso a la Información Pública creadas y en funcionamiento.*
- *Centros de Información y Atención Ciudadana son creadas y se encuentran en funcionamiento.*

Instituciones responsables: Ministerio de Justicia (MJ), Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), Secretaría Técnica de Planificación (STP), Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 31 diciembre 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transparencia y Rend. de Cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓		✓							✓			✓	
1. Sanción y promulgación de la ley de AIP				✓	✓							✓				✓

2. Creación de la DAIP en el MJ			✓	✓						✓					✓
3. OAIP creadas y en funcionamiento			✓	✓							✓		✓		
4. CIAC creados y en funcionamiento			✓	✓							✓		✓		

Nota: Este compromiso es estelar ya que es medible, claramente relevante en relación a los valores de la AGA, tiene un impacto potencial transformador, y fue sustantivamente o completamente implementado.

¿Qué pasó?

A fines de septiembre de 2013, ante la prohibición administrativa de divulgar información sobre el salario de los funcionarios de la Cámara de Diputados, surgieron manifestaciones de malestar ciudadano y denuncias periodísticas. En la así llamada “primavera de la transparencia” la ciudadanía exigió acceso a la información pública sobre datos presupuestarios y gastos salariales de las dependencias gubernamentales. En este contexto, la Corte Suprema de Justicia dictó una histórica sentencia. El Acuerdo y Sentencia 1306/13 en el juicio sobre acción de inconstitucionalidad “Defensoría del Pueblo c/Municipalidad de San Lorenzo s/Amparo” interpretó el alcance del artículo 28 de la Constitución Nacional sobre el acceso a la información de fuentes públicas. Esto contribuyó a remediar una situación que, por falta de ley reglamentaria, había convertido el mandato constitucional en una garantía de escasa o nula efectividad en el contexto todavía imperante de secretismo y negación de la transparencia.¹

Dicha resolución sentó una jurisprudencia fundamental respecto al derecho a la información pública, pero además fue el punto de partida para la adopción de otras decisiones relevantes en materia de políticas públicas, como fue la determinación de abrir de forma irrestricta las informaciones referentes a nóminas, salarios y remuneraciones de funcionarios del Estado. Asimismo, se aceleró el proceso de legislación sobre el artículo 28 de la Constitución, tras 22 años de vigencia del mandato explícito establecido para que dicho derecho sea objeto de reglamentación “a fin de que su ejercicio sea efectivo”.

Como resultado de este proceso y estos precedentes, el 18 de septiembre de 2014 fue aprobada la Ley 5282/14 que forma parte de este compromiso e incluye los requisitos para completar los primeros dos hitos.

- Los funcionarios públicos sólo podrán denegar información a través de una resolución fundada en esta Ley. El solicitante podrá plantear un recurso de reconsideración ante la misma autoridad o un recurso de amparo constitucional ante la instancia judicial.
- La Ley obliga a las distintas dependencias gubernamentales a crear Oficinas de Acceso a la Información Pública (OAIP). Estas constituirán, dentro de sus respectivas instituciones, la autoridad encargada de ejecutar, gestionar y dar trámite a las consultas ciudadanas.
- Las OAIP desarrollarán Centros de Información y Acceso a la Información Pública, que serán las unidades ejecutoras de la política de acceso a la información pública.

También, se creó la Dirección de Acceso a la Información Pública dentro del Ministerio de Justicia.² Ya que solamente se han sido decretados y así no creados, la investigadora considera que estos últimos hitos tienen cumplimiento limitado. Del mismo modo, están atrasados por no haber tenido más progreso durante el primer año de implementación.

Los demás hitos se encuentran en desarrollo en lo que respecta a su implementación. El 17 de septiembre de 2015, un día antes de que entrara en vigencia la Ley 5282/14, se promulgó el Decreto 4064/15 “Por el cual se reglamenta la Ley 5282/14”.

Finalmente, es importante destacar que la normativa borrador contemplaba un Consejo de Oficinas de Acceso a la Información Pública conformado por representantes de los tres poderes del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General, el Consejo de Gobernadores y la Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI). Este Consejo habría tenido un rol articulador positivo de la política, con carácter consultivo, no sancionatorio y colaborador del proceso de generación constante de capacidades en la administración pública. Sin embargo, este Consejo fue suprimido en la versión final del Decreto, sin mayor explicación.

Relevancia

Este compromiso es potencialmente transformador para el país.

De acuerdo con la autoevaluación del Gobierno y las entrevistas a funcionarios públicos, la promulgación de la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental ha sido un “éxito ciudadano”. Este compromiso reflejó situación de las demandas reiteradas de la sociedad civil paraguaya que reclamaban un Estado abierto, transparente y claro al sancionar hechos de corrupción. El Decreto Reglamentario de la Ley 5282/14 contiene dos hitos especialmente importantes en materia de acceso a datos gubernamentales, gobierno en línea y facilitación de la información:

1. La Ley establece el marco regulatorio de una Política de Datos Abiertos que da mayor acceso y garantías en materia de licencias sobre uso de datos públicos y
2. Dispone la creación de un portal único de informaciones y servicios orientados a la ciudadanía que le permite interactuar y solicitar información de todas las instituciones de los tres poderes del Estado que han liberado información a través de esta herramienta.³

Para entender la relevancia de este compromiso es importante considerar la manera en que fue desarrollado. Desde diciembre de 2014, el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil involucradas desde el inicio en el proceso, elaboraron y debatieron conjuntamente la norma reglamentaria. Ambos sectores intentaron abrir el proceso para que fuese implementado de la forma más participativa posible. El director de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Paraguay (USAID por su nombre en inglés), la cual había brindado asistencia técnica al proceso, comentó que “tras varios años de esfuerzos conjuntos entre la sociedad civil y el Gobierno, el Paraguay hoy cuenta con...una ley vanguardista, que se adecua a los estándares internacionales en la materia”.⁴ Según el análisis de la organización Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), el Decreto 4064/15, “fruto del trabajo mancomunado entre organizaciones de la sociedad civil y el Estado durante nueve meses”:

- Reconoce claramente que el derecho de acceso a la información pública es un derecho humano y una herramienta para combatir la corrupción y fomentar la participación ciudadana y rendición de cuentas públicas. Vincula la Ley 5282/14 con el compromiso expresado en el Plan de acción.
- Incluye una preferencia, “de ser posible”, por los datos abiertos.

- Obliga a las instituciones públicas a difundir información proactivamente por medio de sitios web.
- Crea “el Portal Unificado de Acceso a la Información, a través del cual se podrán realizar las solicitudes de acceso a la información y buscar la información que las instituciones públicas tengan disponible”.
- Especifica “las condiciones que deberán cumplirse para negar el acceso a la información, siguiendo los lineamientos de la Ley Modelo de Acceso a la Información de la Organización de Estados Americanos”.

IDEA concluye que “se trata de una norma de vanguardia que permite mantener el optimismo de que en un futuro cercano la gestión de la cosa pública será transparente, controlable y estará un poco más al servicio de las personas”.⁵

Existen, no obstante desafíos en lo que respecta al proceso de implementación de este compromiso. Algunas OSC han observado que no está claro cual será el mecanismo de autocontrol que utilizará el Estado con los funcionarios, sobre todo en aquellas comunidades donde la institucionalidad es deficiente. Otro desafío es la débil capacidad institucional para dar respuestas satisfactorias y una atención eficaz ante las consultas. Así mismo, existe desconocimiento de la Ley entre los funcionarios, limitaciones presupuestarias en el fortalecimiento de capacidades y escasez de programas de sensibilización de la ciudadanía sobre la utilización del sistema.

Recomendaciones

- Completar el lanzamiento público de 17 Centros de Información y Atención Ciudadana instalados y en funcionamiento en las capitales de los departamentos.
- Diseñar y realizar un programa de capacitación sobre acceso a la información pública y transparencia gubernamental centrado en el mejoramiento de la atención ciudadana para funcionarios de CIAC en los departamentos y municipios.
- Garantizar que las personas con discapacidad puedan acceder al sistema en igualdad de condiciones y que no sufran barreras institucionales (solicitud de representantes de OSC que trabajan por los derechos de las personas con discapacidad).
- Diseñar e implementar campañas de comunicación informativas y socioeducativas sobre acceso a la información pública a nivel nacional y departamental, con énfasis en los beneficios de la utilización de los mecanismos de acceso a la información pública como un derecho humano básico que mejora la calidad de vida en las comunidades.
- Disponer de presupuesto y capacidades técnicas y tecnológicas suficientes para el desarrollo del trabajo articulado a nivel central, departamental y municipal en lo previsto en la Ley sobre el Portal Unificado de Acceso a la Información Pública.

¹ Corte Suprema de Justicia de la República de Paraguay (2014) *El Acceso a la Información Pública en el Paraguay y Aportes desde la Justicia a un derecho fundamental para la democracia*. Asunción: Instituto de Investigación Jurídicas. CSJ. República del Paraguay.

² Ministerio de Justicia de la República de Paraguay: <http://bit.ly/1ORnd0l>

³ Disponible en: Portal Paraguay, www.paraguay.gov.py

⁴ Fernando Cossich, “La primavera de la transparencia”, *Última Hora*, 29 de setiembre de 2015: <http://bit.ly/1WPgs2c>

⁵ Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA). Disponible en: <http://bit.ly/1KkYzTB>

2: Política de Datos Abiertos

Texto del compromiso del Plan de acción:

El Paraguay no cuenta actualmente con un portal web público que provea datos abiertos de diferentes instituciones públicas. Con este compromiso se desarrollará un Catálogo de Datos Abiertos con información de al menos 5 instituciones que disponibilicen datos con esta herramienta, como por ejemplo en el ámbito de Salud con la disponibilización de la oferta de atención médica y distribución de medicamentos; en el ámbito de la Educación con la disponibilización de datos abiertos de la oferta de establecimientos educativos georreferenciados e instituciones educativas elegibles para los proyectos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE); en el ámbito de las Contrataciones Públicas con la disponibilización de datos abiertos sobre contrataciones públicas en las diferentes etapas para lo cual se analizará la viabilidad de adoptar el Estándar de Datos de las Contrataciones Abiertas (Open Contracting Data Standard); en el ámbito de las Finanzas con la disponibilización de datos abiertos del Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Público de Informes y Reportes (SPIR);¹⁴ y en el área cultural con la disponibilización de datos del ámbito cultural paraguayo a través del Sistema Nacional de Información Cultural del Paraguay (SIGPY).

La licencia para el uso o reutilización de estos datos estará sujeta a lo sumo a requerimientos de atribución y redistribución.

La SENATICS coordinará la realización de “hackathones” en conjunto y con participación de la sociedad civil para usar y reutilizar los datos disponibilizados.

Resultados esperados:

- *Catálogo de Datos Abiertos gubernamentales disponible desde la web.*
- *5 instituciones públicas disponibilizan datos abiertos gubernamentales en el catálogo.*
- *2 “hackathones”.*
- *1 encuentro nacional anual de socialización de avances y evaluación de Gobierno Abierto.*
- *1 actividad académica anual para promover la formación de investigadores y profesionales en datos abiertos.*

Instituciones responsables:	Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), Secretaría Nacional de Cultura (SNC)
Instituciones de apoyo:	Ninguna especificada
Fecha de inicio: No especificada	Fecha de cierre: 30 junio 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓		✓	✓		✓			✓				✓	
1. Catálogo de datos abiertos		✓			✓			✓		✓						✓
2. Cinco instituciones en el catálogo			✓		✓			✓		✓				✓		
3. Dos “hackathones”			✓		✓	✓		✓		✓						✓
4. Un encuentro nacional anual			✓		✓	✓				✓				✓		
5. Una actividad académica anual			✓		✓	✓		✓		✓						✓

Nota: Según los criterios vigentes hasta 2015, este compromiso habría recibido la clasificación estelar ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la AGA, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue substantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyendo los compromisos de impacto potencial moderado, y considerando como candidatos a esta calificación sólo a aquellos compromisos transformadores.

¿Qué pasó?

Con este compromiso, el Gobierno se propuso construir e impulsar una política de datos abiertos y ofrecer un catálogo o portal web donde se pusieran a disposición del público datos en formato abierto sobre al menos cinco instituciones gubernamentales:

1. Ministerio de Salud Pública
2. Ministerio de Educación y Cultura
3. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas
4. Ministerio de Hacienda y
5. Secretaría Nacional de Cultura.

Este compromiso se fundamentó en la necesidad de incrementar la contraloría ciudadana como forma de mejorar los servicios públicos prestados por el Estado.

El marco regulatorio de la Política de Datos Abiertos fue definida a través del Decreto Reglamentario de la Ley 5282/14 de Acceso a la Información Pública. Además, conforme el mismo marco regulatorio, el Poder Ejecutivo, bajo la coordinación ejecutiva y técnica de la SENATICS, creó un Portal de Datos Abiertos Gubernamentales del Paraguay.¹ Las siguientes instituciones gubernamentales han hecho disponibles datos a través del Portal:

- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
- Agencia Paraguaya del *International Standard Book Number* (cultura)
- Ministerio de Educación y Cultura
- Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat y
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

Además de lo mencionado, el Ministerio de Educación y Cultura cuenta con un portal de datos abiertos que publica la oferta de establecimientos educativos georreferenciados e instituciones educativas elegibles para la ejecución prioritaria de los proyectos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).² También se creó el Catálogo de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que contiene datos abiertos sobre las diferentes etapas del proceso de contrataciones, adquisiciones y sobre los contratos y adjudicatarios.³

También el Ministerio de Hacienda, a través de su Dirección General de Presupuesto, ha publicado en su sitio web datos e información mensual sobre el presupuesto público⁴ y sobre el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Público de Informes y Reportes (SPIR).⁵

Dos instituciones mencionadas en el texto del compromiso no han alimentado sus portales con datos abiertos:

- En el área cultural, se está analizando la disponibilidad de datos abiertos en el Portal del Sistema Nacional de Información Cultural del Paraguay (SICPY).⁶
- En salud, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social no ha abierto sus datos.⁷

Sobre los eventos especificados en el compromiso, se realizaron al menos tres eventos desarrolladores de datos abiertos o “hackatones”:

- El primero fue a comienzos de 2014 (antes del inicio del Plan de acción) y fue promovido por organizaciones de la sociedad civil (OSC).
- El segundo ocurrió a fines del mismo año. SENATICS lo coordinó usando planillas de datos temáticos recolectados de otras instituciones gubernamentales. Se denominó “Concurso Innovando Py”⁸ y produjo dos herramientas innovadoras:
 - El “Contralor FONACIDE” sobre Datos Abiertos de Educación y su uso por la Sociedad Civil, que expone el listado de salarios, procesos de licitación, e instituciones priorizadas por el FONACIDE y el trabajo o intervención de las municipalidades.
 - “Contrataciones Py” sobre Datos Abiertos de Compras Públicas y su uso por la Sociedad Civil. Este se desarrolló en diciembre de 2014 a iniciativa de SENATICS.⁹
- También por iniciativa de SENATICS, en el segundo semestre de 2015 (30 y 31 de octubre y 1 de noviembre), se llevó a cabo un tercer “hackatón” a través del

programa Innovando Paraguay 2015. Este se centró en el desarrollo de datos abiertos para el sector salud y justicia.¹⁰

Según la autoevaluación del Gobierno, la STP también organizó un encuentro nacional de socialización y una actividad académica de capacitación sobre datos abiertos. El encuentro nacional se realizó el 4 de noviembre,¹¹ unos meses fuera del periodo de evaluación cubierto por este informe. Como evidencia de la realización de la actividad académica, el informe de autoevaluación hace referencia a un enlace de uno de los cursos disponibles sobre datos abiertos en la carrera de ingeniería en informática de la Universidad Nacional de Asunción.¹² El blog del departamento ofrece varios ejemplos de proyectos que investigadores en estos cursos han producido, como uno sobre inmuebles en el Ministerio de Educación y Comunicación de octubre 2014.¹³

Así, el compromiso logró un cumplimiento sustantivo durante el periodo. Aunque no estaba claramente incluido en el texto del compromiso, cabe mencionar que el 20 de febrero de 2015 se estrenó el sitio web www.datos.org.py en el marco de la Semana de los Datos Abiertos en Paraguay.¹⁴

Relevancia

Antes de la implementación del Plan, Paraguay no contaba con un portal gubernamental que ofreciera datos de diferentes instituciones de gobierno en formato abierto. Por lo tanto, la implementación del compromiso implicaría un gran avance respecto al acceso a la información en formatos abiertos. Es especialmente notable que el compromiso haya incluido elementos para generar capacidad e interés en la ciudadanía en el uso de la información. Esto denota que el compromiso tiene un impacto potencial mayor que si sólo hubiese buscado liberar datos.

No obstante, el compromiso no alcanza a ser transformador. El compromiso no claramente especifica el tipo de información que sería incluida, lo cual impide presumir que el compromiso realmente transformaría el acceso a información en Paraguay. Además, el ámbito del último hito por ejemplo se limita a unos cursos dentro de una carrera específica en una sola universidad. Tales cursos no tienen el impacto potencial de, por ejemplo, una actividad académica más amplia que logre convocar a investigadores de distintos sectores, universidades y experiencias.

También es notable que el texto del compromiso incluya el análisis de “la viabilidad de adoptar el Estándar de Datos de las Contrataciones Públicas”. Este estándar es el resultado de la Alianza para Contratación Abierta –organización que ha reconocido a Paraguay por su trabajo en la materia¹⁵ y los responsables del sitio web de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas.¹⁶ Al finalizar este informe, varió la calidad de la información provista por el portal en cuestión (según el estándar mencionado).¹⁷ Algunos conjuntos de datos son bastantes avanzados en cuanto al tipo de información contenida y su formato, mientras que otros son muy básicos y no pueden ser considerados como datos ‘abiertos’ porque sólo están disponibles como archivos PDF. Según el gobierno, esta variación se debe al estado incipiente del Estándar a la hora de empezar a alimentar el sistema.

Recomendaciones

La implementación de las siguientes sugerencias podría aumentar el impacto potencial de este buen primer paso:

- Garantizar que la información presupuestaria de los programas públicos aparezca en el portal y liberar la información de un mayor número de instituciones.

- Incorporar los logros y lecciones aprendidas del portal del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones en el nuevo portal gubernamental transversal.
- Desarrollar más acciones de orientación y capacitación a funcionarios sobre los estándares de datos abiertos como el Estándar de Datos sobre Contrataciones Públicas y el sistema *5 Star for Open Data*. (<http://5stardata.info/>).¹⁸
- Establecer al menos una alianza con medios de comunicación y con el sector empresarial para duplicar la cantidad de organizaciones que participan en los “hackatones”.
- Establecer convenios con universidades y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología a fin de promover nuevos mecanismos y aplicaciones tecnológicas para el mejor acceso a los servicios públicos a través de las TIC.
- Diseñar e implementar una campaña de comunicación informativa y educativa sobre datos abiertos a nivel nacional y departamental con énfasis en los beneficios de su utilización.
- Evaluar el uso del público y realizar ajustes y actualizaciones en los portales de datos públicos que han sido puestos en funcionamiento durante la ejecución del Plan.

¹ Disponible en: <http://www.datos.gov.py/>

² Ver por ejemplo www.datos.mec.gov.py y <http://bit.ly/1SdLySd> El Fondo Nacional de Inversión pública y desarrollo, creado por Ley N° 4758/12 para asignar en forma racional y eficiente los fondos que el país recibe por la cesión de uso de energía de Itaipú al Brasil, El Contralor Fonacide es una aplicación que trasparenta la utilización y destino de los fondos relativos a infraestructura para el MEC que son transferidos a municipalidades y gobernaciones. Éstas reciben el 25% del total de los fondos de FONACIDE, y de estos, la mitad, el 12, 5 % de los recursos totales deben ser utilizados en obras y equipamientos.

³ Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/datos>

⁴ Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-presupuesto/>

⁵ Disponible en: <http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/index.php?c=96&n=5842>

⁶ Disponible en: <http://www.cultura.gov.py/>

⁷ A la fecha de cierre de análisis del primer año de implementación, esta información no estaba disponible. Sin embargo, antes de la publicación se lanzó la página <http://www.mspbs.gov.py/datos/> así completando esta parte del compromiso.

⁸ Disponible en: <http://www.innovando.gov.py/>

⁹ “Culmina con éxito el primer Hackathon del Gobierno”, *SENATICS*, 19 diciembre 2014: <http://bit.ly/1PULTTz>

¹⁰ Disponible en: <http://www.innovando.gov.py/hackathon/2015/>

¹¹ Se puede acceder a una versión digital de la invitación al evento en <http://goo.gl/ExGSSQ>

¹² La información sobre el curso está disponible en: http://opendata.pol.una.py/?page_id=154

¹³ Lilian Nieto, “Inmuebles MEC”, *Blog de Datos Abiertos de la UNA*, 8 octubre 2014: <http://opendata.pol.una.py/?p=191>

¹⁴ “Lanzan plataforma web de datos abiertos para ciudadanos”, *Última Hora / Política*, 20 febrero 2015: <http://bit.ly/1MlemAq>

¹⁵ L. Marchessault, “IODC15: Open Contracting Reflections from Canada, Colombia, Indonesia, Mexico, Nepal, Paraguay, Romania, and Ukraine”, *Open Contracting Partnership Blog*, 9 junio 2015: <http://bit.ly/20uA5yI>

¹⁶ Disponible en: <http://www.mopc.gov.py/mopcweb/BM/IGAP/index.html>

¹⁷ Detalles en español sobre el Estándar están disponibles en: <http://bit.ly/1Oz3W6e>

¹⁸ Para más información sobre este segundo estándar, ver: <http://5stardata.info/es/>

3: Capacidades ciudadanas sobre gestión presupuestaria pública

Texto del compromiso del Plan de acción:

Impulsar acciones que permitan explicar en lenguaje accesible y ciudadano la propuesta del Poder Ejecutivo del Presupuesto General de la Nación para el año 2016 y crear espacios para que la ciudadanía acceda a la información presupuestaria.

Resultados esperados:

- Una campaña de socialización sobre la gestión presupuestaria
- Presentaciones y talleres explicativos sobre la elaboración del Presupuesto General de la Nación
- Materiales educativos impresos y en línea

Instituciones responsables: Ministerio de Hacienda (MH), Secretaría Técnica de Planificación

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: No especificada

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓		✓	✓		✓			✓			✓		
1. Socialización de la gestión presupuestaria			✓		✓						✓		✓			
2. Presentaciones sobre la elaboración del presupuesto			✓		✓	✓					✓			✓		
3. Materiales educativos		✓			✓					✓				✓		

¿Qué pasó?

En cuanto a los resultados esperados, se involucró a la ciudadanía en la elaboración del presupuesto por medio de talleres informativos llevados a cabo el 30 de junio de 2015. Fueron realizados en las dependencias del Ministerio de Hacienda con apoyo del Centro de Estudios Sociales y Ambientales (CEAMSO) y del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).¹

En relación a los materiales educativos para capacitar a la ciudadanía sobre la gestión del presupuesto público, sólo el Ministerio de Hacienda los publicó y sólo lo hizo en formato digital (en su portal). No hubo ningún tipo de campaña comunicacional de información sobre la gestión presupuestaria.

En consideración de lo anterior, se concluye que el compromiso tiene un grado de cumplimiento limitado.

Relevancia

Este compromiso pretende impulsar un proceso de reflexión colectiva a partir la puesta a disposición del público de información acerca del presupuesto nacional. Con este compromiso el Gobierno busca contar con una “hoja de ruta”, es decir, especificar los pasos para ir avanzando en dicho proceso. Por lo tanto, se centra en la transparencia y participación.

El proceso de generación de capacidades sobre gestión presupuestaria pública en Paraguay tiene una vasta trayectoria. Como comenta Flora Rojas, la capacitación ciudadana ha sido una cuenta pendiente en muchos países con las mismas características que Paraguay.² La primera Audiencia Pública de Presupuesto (APP) realizada en el país, como integrante del primer Gobierno Democrático de la Ciudad de Asunción, fue realizada en 1995.³ La cooperación para el desarrollo instalada en el país y un grupo considerable de organizaciones de la sociedad civil han trabajado en temas de gestión presupuestaria pública, incluyendo cooperación con autoridades y funcionarios con gran alcance a nivel nacional.⁴ Por ejemplo, en 2004 se inició el diseño del instrumento MIDAMOS como herramienta ciudadana para evaluar y calificar la gestión de las municipalidades.⁵ En ese sentido, este compromiso es acompañado por la postura de ciertos sectores de la población, como el estudiantil y el de salud, que específicamente reclaman y trabajan por obtener un mayor presupuesto.

En 2013, la Agencia Alemana para el Desarrollo (GIZ) informaba que según sus sondeos, la ciudadanía consideraba que las consultas públicas mejoraban la asignación del presupuesto público en el país. Un 76% de los municipios de cinco departamentos donde GIZ llevó a cabo un programa de buen gobierno estimaba que las audiencias mejoraban la asignación de recursos.⁶

Por todo lo anterior, la investigadora del MRI considera que este compromiso podría tener un moderado pero significativo impacto potencial.

Recomendaciones

- Realizar un diagnóstico veraz que constatare y mida la participación ciudadana en la elaboración del presupuesto público.
- Implementar una campaña nacional de comunicación orientada al aprendizaje del diálogo ciudadano. Tal campaña deberá ser adecuada a las diferentes realidades sociales y geográficas del país. Pueden usarse lugares o locales existentes y reconocidos por la población (hospitales, escuelas y lugares de recreación).
- Conforme con la Ley N° 5.282, el Ministerio de Hacienda encargó a la Unidad Anticorrupción desempeñar las funciones de una Oficina de Acceso a la Información Pública al interior de esa institución. Por lo tanto, debería verificarse que la Unidad esté actuando como instancia que invita a la ciudadanía a participar e incorpora sus observaciones, dando respuestas de calidad y en plazos adecuados.
- Considerar maneras de aumentar la participación ciudadana o, al menos, la transparencia del proceso presupuestario en su etapa legislativa.

- Fortalecer los procesos iniciados para que se focalicen en la elaboración de presupuestos públicos participativos a nivel local y municipal.

¹ “Alto interés en conocer sobre Presupuesto Público”, *CEAMSO*, <http://bit.ly/1SdkHWx>

² Flora Rojas, *El Presupuesto público en Paraguay y la interacción entre el Ejecutivo y el Legislativo*, (Documento elaborado para el XVI Seminario Regional de Política Fiscal), CEPAL-NUU: octubre 2003.

³ “Diseño y organizaron la primera Audiencia Pública del Presupuesto Municipal”. *Gestión Local*: <http://www.gestionlocal.org.py/proyectos.php>

⁴ Aliados incluyen CIRD, GTZ, JICA, CEAMSO, MCS, PROSIS y AUDICON.

⁵ Disponible en: www.midamos.org.py

⁶ “Para ciudadanía, consultas públicas mejoran asignación de presupuesto”, *Paraguay.com*, 8 mayo 2013: <http://bit.ly/1PHhqxX>

4: Transparencia y Acceso a la Información de proyectos públicos emblemáticos

Texto del compromiso del Plan de acción:

Se trabajará sobre el Acceso a la información en línea de los proyectos relacionados a la Ley N° 5102/13 de "Promoción de la Inversión en Infraestructura Pública y ampliación y mejoramiento de los Bienes y Servicios a cargo del Estado"; del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS segunda fase) y del Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA).

Resultados esperados:

- *Difusión de la información sobre los proyectos de participación público privadas en el Sistema de Información de las Contrataciones Públicas, previsto en la Ley N° 5102/13*
- *Sitio web de la Secretaría Nacional de Cultura con información referente al proceso de elaboración (llamado a concurso de ideas, selección de la propuesta, ejecución de la idea seleccionada) del Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA).*
- *Sitio web de PRODERS con información geográfica a través de publicación de mapas referenciados espacialmente y publicación de sus características, además de información sobre las microcuencas de las áreas de influencia del proyecto, comunidades indígenas beneficiarias, e inversiones realizadas.*

Instituciones responsables: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG),
Secretaría Técnica de Planificación (STP),
Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Dirección
Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 30 de junio de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. Para la transp. y rend. de ventas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓		✓	✓					✓				✓	
1. Proyectos de participación público-privada		✓			✓						✓					✓
2. Plan CHA			✓		✓	✓				✓						✓
3. Sitio web de PRODERS		✓			✓						✓			✓		

Nota: Según los criterios vigentes hasta 2014 este compromiso habría sido clasificado como estelar ya que es medible, claramente relevante respecto a los valores de la AGA, tiene impacto potencial moderado o transformador y fue substantiva o completamente implementado. Sin embargo, para elevar el estándar de los compromisos estelares, en 2015 el MRI actualizó los criterios, excluyendo los compromisos de impacto potencial moderado, y considerando como candidatos a esta calificación sólo aquellos compromisos transformadores.

¿Qué pasó?

Este compromiso tiene por objetivo que la ciudadanía tenga más información sobre la relevancia, oportunidad e impacto de los proyectos de inversión pública, en base a la divulgación de información relativa a su evaluación y gestión. Los tres hitos del compromiso se relacionen con tres programas previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 2030.

Primero, el portal web de difusión y acceso ciudadano, contiene los acuerdos de alianza público-privada (APP), a cargo del Sistema de Información de las Contrataciones Públicas. Ingresando a través de un icono referente a la APP, se accede a un listado de acuerdos de APP que incluye la agencia del sector público y la entidad no gubernamental intervinientes, y la fase o etapa del proceso en la que se encuentra, además de información sobre el marco legal y las normas de transparencia y observatorio de las APP, informes de gestión, y bastante información adicional.¹

Al acceder se observan sólo dos procedimientos de otorgamiento de contratos bajo la modalidad específica mencionada.² Así mismo, cuando se ingresa al área de información en la página de la DNCP, el usuario es redireccionado a la página de la STP “Registro Público de Proyectos de Participación Público-Privada”, donde figura el listado de procesos y sus etapas.³

El segundo hito se refiere al proceso de elaboración del Plan Maestro del Centro Histórico de Asunción (Plan CHA). La SNC abrió información referente al proceso de elaboración del este programa y, aunque el soporte donde se encuentra la información no funciona, se puede acceder a información actualizada sobre el mismo en el sitio web de la SNC.⁴

Finalmente, el tercer hito se relaciona con el portal web del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODERS). La información sí está disponible aunque no de forma clara ni de la manera especificada en el compromiso. De todas formas, el hito fue sustantivamente cumplido:

- En la página web del Ministerio, bajo el nombre GEOPORTAL, hay varios mapas incluyendo uno llamado Comité Beneficiados—PRODERS. Este sólo muestra la ubicación geográfica sin dar mayor detalle. El acceso a la información restante requiere un nombre de usuario y una contraseña,⁵ a las que aparentemente sólo pueden acceder funcionarios de gobierno.
- El informe de autoevaluación publicado por el Gobierno cita una aplicación llamada Arcgis, que contendría los beneficiarios del Proyecto, para fundamentar el cumplimiento del hito.⁶ Aunque se trata de información muy detallada y útil, no corresponde a la especificada en el texto del compromiso. También queda en duda cómo un usuario encontraría este mapa sin antes conocer el citado documento.
- A través del portal del proyecto PRODERS,⁷ que es el punto de acceso más obvio para un usuario y el sitio más claramente relacionado con el compromiso tal como fue redactado, se puede acceder a una sección de mapas con subsecciones de los distintos tipos mencionados en el compromiso. Sin embargo, al momento

de esta evaluación, los mapas no eran muy claros y no servían como herramientas de rendición de cuentas o gobierno abierto. Además, la página no había sido actualizada por más de un año y aún faltaba en ella información importante –como la sección “Mapas comunidad indígena modelo” que no tenía contenido.⁸

Relevancia

Este compromiso buscó invertir en tecnologías de información y comunicación para difundir masivamente los proyectos de alta implicancia social.

El uso del sistema de la APP para transparentar la prestación de servicios y obras de bien público es muy importante, especialmente considerando que el costo total de los proyectos analizados en el Informe de Gestión de 2014 superaba los US\$1.500.000.000.⁹ La recuperación del centro histórico de Asunción ha sido considerado un proyecto emblemático, que “pretende poner fin al éxodo de residentes, de forma que la zona recobre el lustre perdido en las últimas décadas...prevé el desarrollo de corredores ecológicos, comerciales y cívicos en el centro de la capital. Propone también reducir el flujo de residuos, impulsar el desarrollo de energías alternativas y crear un ‘frente urbano’...”¹⁰

El proyecto PRODERS ha sido uno de los proyectos más importantes para el país, beneficiando a zonas rurales y comunidades indígenas y sirviendo como modelo integrado de gestión que apunta a atender cuestiones ambientales, económicas y sociales con un enfoque ampliamente participativo. El gobierno ha recolectado testimonios de sus beneficiarios¹¹ y existen muchos ejemplos de involucramiento serio y significativo por parte de organizaciones de la sociedad civil en la planificación de iniciativas locales de desarrollo sostenible, como es la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas.¹²

Por todo lo anterior, la investigadora considera este compromiso como de impacto potencial moderado en relación al acceso a la información. Los proyectos que el compromiso buscó transparentar son importantes y podrían tener impactos mucho más altos en la sociedad. Pero este compromiso se limitó a dar acceso a información sobre esos proyectos, si bien el segundo hito también incluía elementos de participación ciudadana en el Plan CHA.

Recomendaciones

Estos espacios de transparencia para proyectos emblemáticos han sido logros positivos, pero faltan mejoras en su usabilidad y navegabilidad. Se recomienda seguir actualizando, mejorando, desarrollando y haciendo más accesibles a estas instancias.

También es recomendable que el siguiente plan de acción contenga iniciativas similares en relación a otros proyectos importantes. Por ejemplo, podría incluir iniciativas de transparencia y acceso a la información de datos de empresas públicas, privadas y mixtas. Este sector es de enorme impacto financiero y de efectos directos en el desarrollo sustentable del país. En 2015 el Consejo Nacional de Empresas Públicas (CNEP) y seis entidades públicas que prestan servicios firmaron un “Contrato de Gestión por Resultados” para el periodo 2015-2017, con el objetivo de mejorar la calidad sus servicios. Esta iniciativa, que es unilateral,¹³ podría servir de base para la inclusión de un compromiso afín en el próximo plan, especialmente si los interesados buscan profundizar la transparencia y avanzar hacia la rendición de cuentas.

¹ En el siguiente enlace del archivador de internet WayBack Machine, se puede consultar la página como aparecía al final del primer año de implementación: <http://bit.ly/20uC3Px>

² Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/> y en: <http://bit.ly/10MnbcH>

³ Disponible en: http://www.stp.gov.py/v1/?page_id=80

⁴ Disponible en: <http://asuncioncentrohistorico.com/> . Ver también <http://www.gobiernoabierto.gov.py/forum/32>

⁵ Disponible en: <http://www.mag.gov.py/index-b-nuevo.php?pag=geoport-al-mapas.html>

⁶ Disponible en: <http://arcg.is/1SLPJEt>

⁷ Disponible en: <http://www.proders.gov.py/>

⁸ Ver este archivo de la página del setiembre de 2014: <http://bit.ly/1Tps8sJ>

⁹ *Informe de Gestión 2014*, STP: http://www.stp.gov.py/v1/?wpfb_dl=174

¹⁰ "Presentan "proceso maestro" para revitalizar centro histórico de Asunción", *ABC Noticias*, 29 diciembre 2014: <http://bit.ly/1tuPxyJ>

¹¹ Ana Aquina Cantero, "Proders impacta positivamente en el campo", *YouTube*, 11 marzo 2014: https://www.youtube.com/watch?v=p1Wi0Evs_ts

¹² "En busca de un plan de participación efectiva: Organizaciones indígenas, en reunión convocada por Paraguay Biodiversidad", *Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas*, 17 enero 2014: <http://bit.ly/1WH1YoW>

¹³ "El Gobierno insiste en los contratos de gestión", *Abc Color*, 19 marzo 2015: <http://bit.ly/1QuzRTD>

5: Seguimiento del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016

Texto del compromiso del Plan de acción:

Para un seguimiento efectivo de la ejecución del Plan de Acción se implementarán mecanismos de monitoreo presenciales y en línea.

Resultados esperados:

1. Una Mesa Conjunta integrada por instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil es implementada para el seguimiento al Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.
2. Tablero de Control Ciudadano del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 en línea.

Instituciones responsables: Secretaría Técnica de Planificación (STP),
Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 30 de junio de 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para transp. y lar rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓		✓	✓		✓		✓						✓
1. Mesa Conjunta			✓		✓	✓				✓						✓
2. Tablero de Control Ciudadano		✓			✓	✓		✓		✓						✓

¿Qué pasó?

El primer informe de avance del MRI para Paraguay sugería que varios de sus compromisos llevaran adelante procesos complementarios de participación ciudadana en la elaboración, seguimiento y evaluación de políticas públicas. A modo de determinar con precisión y en forma participativa y transparente cuáles han sido los avances en el Plan de acción, el Gobierno se comprometió con estas dos herramientas.

La primera es la Mesa de Trabajo Conjunta, basada en el modelo propuesto por la AGA. Esta mesa desarrolló varias funciones (detalladas en la Sección III) que se pueden resumir como una instancia abierta a expertos y por lo tanto escasamente publicitada generalmente. Las reuniones de la Mesa Conjunta fueron presenciales, bimensuales en 2014 y trimestrales en 2015. No cuenta con procedimientos formales de participación ni con un reglamento de funciones. Las reuniones de la Mesa abordaron los comentarios

sobre los avances en los compromisos del Plan de acción y la distribución de tareas para apoyar los eventos programados en el cronograma de la AGA.

La segunda herramienta consistió en el diseño, funcionamiento y disponibilidad en línea de un Tablero de Control Ciudadano.¹ Su lanzamiento oficial tuvo lugar en junio de 2015 como parte del módulo de monitoreo del Plan de acción.² El Tablero fue diseñado de modo que cualquier ciudadano pudiese interactuar con él, canalizar consultas a través de la STP (institución a cargo del soporte y actualización) y transmitir observaciones a la Mesa de Trabajo Conjunta. Para la mayoría de los compromisos (pero no todos), el Tablero ofrece información de contacto, indicaciones de su estado de cumplimiento y enlaces a foros digitales relativos al compromiso.

Relevancia

Mediante este compromiso se esperaba cumplir con los objetivos mínimos establecidos por la AGA en relación a la transparencia y la participación ciudadana durante el proceso de implementación del Plan.³ Se deduce que las herramientas para el monitoreo público del avance fueron puestas en marcha, logrando así buenos pasos iniciales. El diseño del Tablero puede ser considerado una innovación significativa.

Al mismo tiempo, este compromiso es un requisito básico de la participación nacional en la AGA. Ésta exige que los compromisos abarquen reformas de política pública relacionados con el gobierno abierto o usen métodos de gobierno abierto. Los compromisos que sólo se refieren a los requisitos mínimos de la AGA no siguen esta lógica, aunque sean significativos.

El logro de un impacto real dependerá del funcionamiento de la Mesa. En otras palabras, la creación de una mesa no garantiza por sí sola un impacto significativo. En consecuencia, desde un punto de vista cualitativo, observando quienes integraron la Mesa (ver la Sección III) se advierte una debilidad en la promoción, convocatoria y reuniones de la misma, sobre todo dada la ausencia de los grupos y sectores afectados directamente por los compromisos del Plan – quienes debieron ser identificados e invitados por vías extraordinarias. La Mesa no contó con la participación de coaliciones de organizaciones reconocidas en el país, que sí habían estado involucrados al comienzo del proceso y que demandaron la realización de una consulta previa a la elaboración del Plan.

Una representante anónima de una organización de la sociedad civil que integró la Mesa señaló:

Participé en la etapa de implementación del segundo Plan de acción. Por lo general, sí fueron tenidas en cuenta mis sugerencias...Pienso que los obstáculos principales son la falta de tiempo por parte de muchos funcionarios responsables de los compromisos por parte del Gobierno y también por parte de Sociedad Civil. Mientras no exista un compromiso serio con nuestra responsabilidad en este proceso de gobierno abierto, será algo que pase desapercibido...Creo que se dio un fuerte énfasis a la creación de herramientas tecnológicas donde publicar información, lo cual significó un gran avance, pero sigue siendo reducido el número de personas que utilizan dichas herramientas.

Hasta el momento no se realizó una fuerte campaña o promoción de lo que significa gobierno abierto en la sociedad como para que la ciudadanía pueda entender su rol en todo este proceso. Incluso muchos funcionarios públicos siguen desconociendo lo que es el gobierno abierto. Pienso que sería interesante promover algún trabajo que ayude a mejorar la participación ciudadana en el proceso de implementación de los compromisos. Debería fortalecerse el trabajo con la sociedad civil buscando mecanismos que alienten la participación, y, por

sobre todo, valorando el esfuerzo de aquellas organizaciones que siempre trabajaron de forma comprometida en el proceso de implementación.

Recomendaciones

Dado lo anterior, la investigadora del MRI recomienda:

- Disponer de un reglamento interno de la Mesa Conjunta.
- Acordar cuáles serán los criterios de evaluación de las acciones emprendidas para el logro de los compromisos. Estos criterios deberían ser comparables, claros, precisos, sistemáticos y unívocos.
- La convocatoria para lograr la participación en una mesa nacional de trabajo, conforme a los criterios establecidos en la AGA de apertura hacia la sociedad civil y su involucramiento real y efectivo, requiere una difusión mayor y que sea más accesible a la ciudadanía en general y a los sectores que han estado ausentes a lo largo de este primer año de implementación del Plan: el sector académico, rural y multicultural.

La aplicación del Tablero de Control es reciente por lo que no es posible evaluar su impacto real. Los funcionarios de la STP que están a cargo del Tablero han indicado que están midiendo el impacto de su uso.

¹ Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/avances>

² Disponible en: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/monitorea>

³ La Nota Orientativa de la AGA sobre estas Mesas se encuentra aquí: <http://bit.ly/1SlajjX>

ÁREA 2: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

6: Canales de diálogo y participación ciudadana

Texto del compromiso del Plan de acción:

Por una parte, se trabajará sobre la creación y fortalecimiento de al menos 3 mesas sectoriales de diálogo social de las esferas público-privadas. La primera Mesa será de Agua y Saneamiento e incluirá tanto al sector privado como organizaciones de la sociedad civil y su función será consultiva con respecto al Comité Interinstitucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento. La segunda Mesa será de Cultura, de carácter consultiva y creada a efectos de una construcción participativa del Plan Nacional de Cultura, que defina la política pública cultural con una visión de desarrollo sustentable.

La tercera Mesa será de Nutrición, creada y fortalecida para el Programa Sembrando Oportunidades (Lucha contra la Pobreza Extrema), para la consulta y evaluación de las políticas implementadas en Nutrición e integrada por referentes temáticos de diferentes sectores.

Por otra parte, se promoverá la institucionalización del Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), como órgano consultivo y asesor del Poder Ejecutivo.

Resultados esperados:

1. Al menos 3 mesas consultivas y de carácter público privadas son creadas y fortalecidas: Mesa de Cultura, Mesa de Agua y Saneamiento, y Mesa de Nutrición.
2. Equipo Nacional Estrategia País es institucionalizado y se encuentra en funcionamiento.

Instituciones responsables: Secretaría Técnica de Planificación (STP),
Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Secretaría Nacional de Cultura (SNC)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 30 de junio de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los Valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguno	Bajo	Medio	Alto	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e Innov. para Transp. y Rend. de Cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
TOTAL			✓			✓					✓			✓		
1. Tres mesas público-privadas creadas y fortalecidas			✓			✓					✓			✓		

2. Equipo Nacional Estrategia País		✓					✓					✓				✓	
------------------------------------	--	---	--	--	--	--	---	--	--	--	--	---	--	--	--	---	--

¿Qué pasó?

El Poder Ejecutivo se comprometió a crear instancias de participación pública y privada en el Gobierno nacional. Estas instancias debían avanzar y poner a disposición de la ciudadanía más mecanismos de co-construir soluciones ante las debilidades de la Administración Pública en cultura, agua y saneamiento y nutrición, ofreciendo un mecanismo adicional de monitoreo ciudadano de las políticas que llevan adelante las instituciones encargadas de estos tres sectores. Este compromiso está en línea con áreas de acción contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 del gobierno que asumió en agosto de 2013.

En cuanto al grado de cumplimiento del compromiso, en su primer año de implementación, se constata lo siguiente:

Mesa de Cultura: el Plan Nacional de Cultura (PNC) fue elaborado a través de un proceso participativo. A fines de 2011 se creó el Consejo Nacional de Cultura (CONCULTURA) que diseñó un Plan Nacional de Cultura. La Secretaría Nacional de Cultura (SNC) convocó a representantes de diferentes sectores a participar en mesas técnicas para desarrollar el PNC. Algunos medios de comunicación informaron sobre el interés del Gobierno de elaborar un Plan para el sector.¹ En febrero de 2014, CONCULTURA, en el que está representada la sociedad civil,² dio inicio a un proceso participativo a tales efectos.³ Este proceso tuvo varias instancias de participación ⁴ en distintas regiones del país, como Cordillera⁵ y Paraguarí.⁶

La organización Centro Paraguayo de Teatro (CEPATE) publicó un artículo que indicaba que a fines de 2014 el Plan Nacional de Cultura estaba en etapa de diseño⁷ y en enero de 2015 el Gobierno subió la versión final del Plan a la página web institucional de la SNC.⁸ También hubo avances en el proceso de consolidación de la Red de Secretarías Departamentales de Cultura y en el acompañamiento de la SNC a dichas dependencias durante la elaboración de sus respectivos planes departamentales de cultura. Según la autoevaluación del Gobierno, se trata de Mesas de Cultura regionales.⁹

Mesa de Agua y Saneamiento: No pudo ser conformada porque, según algunos representantes del Gobierno, el Comité Interinstitucional del Sector de Agua Potable y Saneamiento sólo cuenta con representantes del Poder Ejecutivo. Algunas OSC expresaron opiniones divergentes. Estas se detallan en la sección “Relevancia”.

Mesa de Nutrición: Según el texto del compromiso, esta Mesa iba a ser creada y fortalecida como parte del Programa Sembrando Oportunidades. El Gobierno no proporcionó información acerca del desarrollo de esta Mesa, y la investigadora del MRI no pudo encontrar información al respecto, lo que impide verificar el grado de cumplimiento de este compromiso.

Equipo Nacional Estrategia País (ENEP): El ENEP fue institucionalizado y se encuentra en funcionamiento. Su Carta Fundacional establece que “una de sus funciones más importantes es ser el custodio del PND, para lo cual, apoya su instalación, comunicación, apropiación e implementación en los diversos sectores de la sociedad en general...”¹⁰ El Decreto 1732 del 4 de junio de 2014 dispuso la creación del ENEP y la Resolución 141/2015 del 16 de marzo de 2015 designó hasta 42 miembros que lo integran. Sin embargo, según el actual Coordinador del ENEP, hasta la fecha está conformado por 30 miembros y de ellos algunos no asisten. Por dicha razón el ENEP reporta estar elaborando su reglamento interno para manejar este tipo de caso y facilitar el reemplazo de aquellos que no asisten.

Relevancia

Aunque Paraguay es un país rico en recursos naturales, su marco regulatorio tiene vacíos jurídicos. Además, las instituciones encargadas de la protección de los recursos disponibles son débiles y no existen suficientes garantías del acceso de la ciudadanía a esos recursos. Un ejemplo de esto es que, según Monte Domecq, en 2004 existían más de 20 instituciones vinculadas a la gestión del agua pero en la legislación vigente no están claramente delimitadas las competencias de cada cual, o sus responsabilidades a distintos niveles.¹¹

A partir de 2008, el Poder Ejecutivo empezó a hacer públicos algunos temas centrales para el desarrollo social del país, como es la situación de miles de paraguayos que carecían de agua potable, una alimentación básica adecuada, atención médica, educación de calidad, vivienda o un empleo digno. El Gobierno desarrolló planes de protección social, asistiendo a familias en situación de pobreza extrema mediante transferencias monetarias con corresponsabilidad. A través de programas como Tekopora y Ñopytyvo¹², fueron beneficiadas unas 125.530 familias según cifras oficiales de 2010.¹³

A principios de 2011, la STP impulsó la conformación de un grupo asesor en el que la ciudadanía participaba y dialogaba con el Poder Ejecutivo. Este se llamó Equipo Nacional de Estrategia de País. El 26 de octubre de 2011, el Decreto 7526 creó la comisión Pro ENEP. Posteriormente, el proceso de elaboración de una Agenda País tuvo como resultado una Agenda Estratégica de Lucha Contra la Pobreza.¹⁴ Después, en agosto de 2013, la Comisión Pro ENEP entregó oficialmente al actual gobierno una propuesta normativa del ENEP.

De todo lo anteriormente expuesto se deduce que, dado el contexto de Paraguay, éste es un compromiso ambicioso. Intenta crear una cultura y unos mecanismos de participación ciudadana sobre los diferentes problemas que necesitan ser abordados en tres materias bastante importantes para el país. La utilidad del compromiso es que dio inicio a una etapa donde se comienza a dar participación efectiva a los diferentes sectores de la ciudadanía en la consulta y monitoreo de acciones prioritarias.

Sin embargo, no se puede afirmar que esto esté internalizado ya que no basta con enunciar metas o programas de participación ciudadana –es necesario involucrar a los interesados en forma sistemática. Similarmente, el compromiso no alcanza a ser transformador. Aunque es significativo, para que su impacto potencial fuese considerado alto, el compromiso tendría que incluir elementos más específicos, por ejemplo, un detalle de los poderes de las Mesas en cuanto a la toma de decisiones, la incidencia de los resultados de las consultas, su relación de autoridad con las mesas dentro del gobierno, etc.

En base a las opiniones vertidas por representantes de la sociedad civil sobre las Mesas como instancias de participación ciudadana, se puede sostener que:

- En materia de cultura, la apertura de la SNC y la integración de la sociedad civil son un paso importante en la democratización de la cultura, aunque por el momento sólo se han desarrollado reuniones de análisis e identificación de problemas. El 6 de noviembre de 2014, la SNC envió el borrador de reglamento interno de CONCULTURA que establece que sus integrantes serán elegidos entre quienes participan en la Mesas. Esto imposibilitaría a los sectores representados a determinar libremente a su representante, como hacían anteriormente.
- En cuanto a agua y saneamiento, las OSC denuncian ciertos aspectos del *status quo*:¹⁵
 - Falta información pública actualizada sobre la utilización del agua y la debilidad de los mecanismos para exigir el ejercicio de este derecho.

- Además de que las instituciones del sector no rinden cuentas, algunos vecinos han denunciado las deficientes condiciones en las que se administra el servicio del agua potable.
- Existe una fragmentación de responsabilidades dentro del Estado, lo que limita la visión y planificación integral sobre el tema del agua y, por lo tanto, da lugar a vacíos regulatorio en el control de la explotación y en la participación de actores privados.
- La falta de datos dificulta una toma de decisiones informada en relación al uso de los recursos hídricos, concesiones y reglamentaciones.
- Es necesario fortalecer a las organizaciones de control y gestión comunitaria del agua como son los Consejos de Agua reconocidos por la SEAM.

Un estudio realizado en 2010 por la Representación en Paraguay de la Organización Panamericana de la Salud / Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS) ahonda en los aspectos institucionales críticos en materia de agua potable y saneamiento del país.¹⁶

- Finalmente, en lo que se refiere a nutrición, según un informe escrito por representantes de la sociedad civil, si bien el programa Sembrando Oportunidades pretende llevar servicios y programas públicos articulados a zonas de extrema pobreza, su alcance parece muy limitado: luego de proponerse una cobertura inicial de 121 asentamientos en 2014, la meta se redujo a 42.¹⁷ El informe también manifiesta que existen serias deficiencias en la inocuidad de los alimentos por la falta de una política coordinada que involucre a las diferentes instituciones estatales, así como de un sistema de registros sanitarios, de asistencia técnica y de control que atienda el problema de la informalidad en la producción y distribución de los alimentos.¹⁸ No queda claro si la respectiva Mesa podrá atender estas dificultades.

Recomendaciones

- Crear los canales de participación pendientes. Según la coordinación del ENEP, esta recomendación está en proceso y próximamente se crearán mesas de pobreza urbana; pobreza indígena; educación científica y tecnológica; y formalización de los Consejos Locales de Desarrollo.
- Mejorar la institucionalización de las Mesas, especialmente en lo referido a su poder, forma de tomar decisiones e incidencia directa o indirecta en la política pública, entre otros. De nuevo, la coordinación del ENEP reporta que próximamente logrará esta institucionalización con varios reglamentos y propuestas planeados.
- Realizar y publicar un diagnóstico sobre el estado actual de todos los canales de participación y diálogo social existentes. Este debería ser elaborado por personas idóneas que conozcan la problemática no sólo teóricamente sino en base a su experiencia en terreno. El objetivo es brindar soluciones efectivas que puedan ser internalizadas por los destinatarios de dichos canales.
- Una vez hecho el diagnóstico, resolver las deficiencias identificadas a través de mecanismos participativos que involucren activamente a la ciudadanía afectada de manera que su participación sea real y no meramente un enunciado.

Finalmente, en línea con las observaciones de las OSC citadas arriba, es necesario, especialmente en el caso del agua, que mejore la coordinación entre las diferentes dependencias estatales. Tratándose de asentamientos precarios, la vulnerabilidad de los

reclamantes frente a las empresas proveedoras del servicio de agua potable resultará desigual sin un acompañamiento técnico de las instituciones públicas del sector, el cual debe ser previsto e implementado.

¹ “Paraguay contará con un Plan Nacional de Cultura”, *Radio Viva*, agosto 2014: <http://bit.ly/1SLQE7T>

² Disponible en: <http://bit.ly/1nAkjEG>

³ “Informan sobre el proceso del Plan Nacional de Cultura”, *Secretaría de Cultura*, 21 febrero 2014: <http://bit.ly/20uDHRr>

⁴ “Continúan debates participativos con miras al Plan Nacional de Cultura”, *Secretaría de Cultura*, 25 junio 2014: <http://bit.ly/207usd4>

⁵ “Debaten en Cordillera en relación al desarrollo del Plan Nacional de Cultura”, *Secretaría de Cultura*, 18 de julio 2014: <http://bit.ly/1Slb2LN>

⁶ “En Paraguarí, avanzan trabajos con miras al Plan Nacional de Cultura”, *Secretaría de Cultura*, 25 julio 2014: <http://bit.ly/1ZV8DIp>

⁷ Carmen Briano. “Derechos culturales en Paraguay... Una utopía”, en: *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*, Asunción: Codehupy, (2014): p.276.

⁸ El Plan Nacional de Cultura 2014 – 2018, aprobado, está disponible en: <http://bit.ly/1Tpt9ky>

⁹ “Presidente Hayes dialogó sobre la actualidad de la gestión cultural en el departamento”, *Secretaría Nacional de Cultura*, 28 mayo 2015: <http://bit.ly/1JHNBel>

¹⁰ La Carta Fundacional del ENEP, provista por el actual Coordinador del ENEP, Eduardo Feliciangeli, está disponible en <http://bit.ly/1ORrNM0>

¹¹ El Ingeniero Roger Monte Domecq es docente e investigador en la Facultad de Ciencias y Tecnología de la Universidad Católica de Asunción y en la Facultad de Ingeniería de la Universidad Nacional de Asunción en el área de Hidrología y Obras Hidráulicas.

¹² Expresiones en guaraní cuyo significado aproximado en castellano es: “Vivís bien” y “Le ayudas”.

¹³ Fernando Lugo, *Informe Anual del Presidente Fernando Lugo ante el Congreso Nacional*, 1 julio 2011.

¹⁴ *Una mirada conjunta de cara al futuro*, Asunción: Programa de Democracia Calidad en la Gestión Pública USAID – GEAM, (2013).

¹⁵ Ana Portillo y Guillermo Ortega, “Apropiación y saqueo del agua: la complicidad del Estado” y Yeny Villalba y el Equipo Académico del Informe 2013 – Codehupy, “Identidad, derechos, tarifas y contaminación”, ambos en: *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*, Asunción: Codehupy, (2014): 242, 316-317 y 323.

¹⁶ *Actualización del Análisis Sectorial de Agua Potable y Saneamiento de Paraguay*, Fondo para el logro de los ODM, OPS/OMS Representación en Paraguay, (2010): <http://bit.ly/1NCOcc2>

¹⁷ Víctor J. Imas R., “De la disminución de la pobreza a la pérdida creciente de la soberanía alimentaria” en: *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*. Asunción: Codehupy, (2014): 237.

¹⁸ Imas, “De la disminución de la pobreza”, 239.

7: Consejos de Desarrollo Municipal (★)

Texto del compromiso del Plan de acción:

Los Consejos de Desarrollo Municipal elaborarán participativamente planes locales, realizarán monitoreos y convocarán audiencias públicas. Actuarán como foros de intercambio y búsqueda de concertación de intereses para generar propuestas para el bienestar local. La selección de las ciudades donde se crearán y fortalecerán los Consejos se realizará a través de un diagnóstico.

Resultados esperados:

- Creación y/o fortalecimiento de 50 Consejos de Desarrollo Municipal

Instituciones responsables: Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 31 de diciembre de 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
			✓			✓	✓					✓			✓	

Nota: Este compromiso es considerado estelar ya que es medible, claramente relevante en relación a los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador, y fue completamente implementado.

¿Qué pasó?

Los Consejos de Desarrollo Municipal existían antes del Plan –aunque es difícil determinar cuántos existían. Han sido objeto de continuos esfuerzos de mejora durante el proceso de democratización iniciado con la promulgación de la Constitución Nacional¹ y el impulso político hacia una descentralización administrativa formal y material. Su propósito es fortalecer la gestión municipal. Poseen personería jurídica y pueden gestionar fondos públicos obtenidos por concurso para la ejecución de proyectos. Son presididos por el Intendente (jefe del gobierno municipal) e integrados por técnicos del gobierno central y local y por vecinos. Los Consejos poseen una Comisión Directiva y sub-consejos temáticos en los que participan los vecinos. Cada resolución de reconocimiento es distinta, pero en general, los Consejos son espacios muy democráticos a través de los cuales los vecinos efectivamente inciden en las políticas que los afectan. Las reuniones de los Consejos de Desarrollo son convocadas en fechas fijas cada mes, y además puede sostener reuniones extraordinarias.

Este compromiso buscaba crear y/o fortalecer 50 Consejos de Desarrollo Municipal de manera que se constituyeran en un canal de elaboración y monitoreo participativo de planes locales y de audiencias públicas de vecinos.

Durante el primer año de implementación del Plan de acción, la Dirección de Desarrollo Territorial de la STP señala haber:

- Contactado a intendentes a fin de hacer un diagnóstico de la adhesión al plan de trabajo en conjunto con la STP.
- Cumplido con haberlos visitado y servido de canal de comunicación con el Gobierno nacional, poniéndoles en conocimiento de las ofertas públicas incluidas en programas para el desarrollo.
- Iniciado el proceso (según el caso particular de cada ciudad o región) de seguimiento a las mesas de trabajo temáticas en las que se vinculan con representantes de la sociedad civil y funcionarios, buscando que se aplique el presupuesto de cada territorio según las preferencias de los vecinos.

Un funcionario de la STP resumió sus funciones de atención e información a los integrantes de los Consejos de esta manera: “Así el enfoque es ciudadano: en las mesas ellos hablan, allí están las demandas y el monitoreo casi en tiempo real. Pero viceversa necesitan información sobre lo que cada institución está haciendo, metas anuales y qué actividades van a realizar”.

Según la Dirección de Desarrollo Territorial de la STP, hay 17 Consejos conformados, y 40 en proceso al término del primer año de implementación. Debido al proceso electoral de 2015, que culminaría en noviembre, la mayoría de los intendentes eran de carácter transitorio por un periodo de cuatro meses (de agosto a noviembre de 2015, hasta que fueran elegidas las nuevas autoridades). Esta situación impidió continuar aumentando los acuerdos o compromisos alcanzados por la STP y los gobiernos municipales debido a la precariedad del mandato de las autoridades durante el período mencionado.

La autoevaluación del Gobierno aportó varias evidencias del trabajo realizado, incluyendo:

- La invitación² y agenda³ de un foro sobre articulación territorial
- El informe “Diagnóstico de la situación actual y capacidades para actores clave en Desarrollo y Gestión Territorial”⁴ y
- Nueve resoluciones para dar reconocimiento a nuevos Consejos de Desarrollo Municipal.⁵

En consideración de lo anterior, la investigadora del MRI considera que el compromiso fue sustantivamente cumplido.

Relevancia

La importancia de los Consejos Municipales como herramienta gobierno abierto es que son las instancias más directas de diálogo e interacción entre la ciudadanía y el gobierno. Especialmente importante es su responsabilidad de rendir cuentas. A diario han publicado –sobre todo en medios de comunicación– testimonios y denuncias realizadas por vecinos en relación al funcionamiento municipal. Durante 2015, hubo denuncias sobre el mal manejo de los fondos públicos, actos de corrupción y falta de transparencia respecto a los fondos para educación y salud administrados por algunas municipalidades. Por ejemplo, hubo denuncias contra intendentes referidas al vaciamiento de fondos municipales previo al cambio de autoridades que dejó endeudamiento en las comunas sin que los presuntos responsables se sintieran interpelados a dar explicaciones. ⁶ En otra denuncia, un intendente, en contubernio con integrantes del Consejo, hizo entrega de un predio fiscal a una empresa que no ejecutó el plan de inversiones estipulado en un contrato poco claro.⁷ También hubo denuncias de

que, con maquinarias del Gobierno nacional, se habrían realizado trabajos de reparación de caminos vecinales para respaldar las candidaturas de ciertos intendentes.⁸

Además, por su naturaleza colegiada y público-privada, los Consejos también sirven como incentivo al involucramiento de las empresas locales a través de alianzas productivas estratégicas.

Según funcionarios de la Dirección de Desarrollo Territorial de la STP, los intendentes ven a los Consejos como estructuras válidas y angulares en el actual proceso de descentralización. Son instancias donde los vecinos abordan sus problemas: El intendente los convoca a una mesa intersectorial compuesta por representantes de distritos y éstos comparten e intercambian experiencias e intereses comunes. También pueden actuar como foros de intercambio y búsqueda de concertación de intereses para generar propuestas para el bienestar local.⁹

Sin embargo, no existen opiniones unívocas en la sociedad civil con respecto al tipo de participación ciudadana que existe en los Consejos. Por ejemplo, la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (ALAMES), en su Capítulo Paraguay, está de acuerdo con que los consejos de salud locales y regionales constituyen espacios únicos de participación pero estima que, al co-administrar fondos (aunque sean de bajo monto) éstos pierden su capacidad de fiscalizar la gestión pública. La transferencia de responsabilidad administrativa del Estado a los consejos anula la participación social al no haber poder de decisión real en la programación, planificación y monitoreo de las gestiones del Estado. Así, ALAMES concluye que la creación de mecanismos para una real participación social sigue siendo una deuda pendiente de la que no se han hecho cargo las autoridades.¹⁰

Otro ejemplo es el de la organización Gestión Local. Este grupo¹¹ ha venido trabajando en la facilitación de los Planes de Desarrollo Comunal o Plan Estratégico de la ciudad, y en audiencias públicas de presupuesto en distintas ciudades del país. Según Gestión Local, el Plan de Desarrollo Comunal es la herramienta que permite la interacción entre partes interesadas para analizar la realidad municipal y sirve como instrumento de gobierno local para diseñar en conjunto el tipo de ciudad en la que quieren vivir.¹² Similarmente, la Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM) participó en el Encuentro de Control, Participación Ciudadana y Gobierno Abierto realizado en agosto de 2014. Ahí FEDEM destacó la importancia de todos los tipos de consejos y comisiones locales, y valoró las iniciativas del Plan en esta materia.¹³

Por lo tanto, conforme con lo mencionado, la investigadora del MRI considera que este compromiso tiene un impacto potencial transformador. Es ambicioso debido a que busca crear y fortalecer los Consejos de Desarrollo Municipal desde una perspectiva horizontal basada en el reconocimiento de su rol democrático, aglutinador e intermediario, tanto en el plano local como nacional. Sin embargo, es muy importante entender que el compromiso sólo podrá lograr este potencial si los Consejos logran incidir significativamente en el desarrollo local y tener poder de toma de decisiones y elementos de monitoreo eficaces. Será importante dar garantías de que estos elementos del compromiso serán priorizados.

Recomendaciones

- Realizar y disponer de un diagnóstico sobre el estado de los canales de participación y diálogo social que existen en el ámbito municipal.
- Una vez hecho el diagnóstico, resolver las deficiencias identificadas a través de mecanismos participativos que involucren activamente a la ciudadanía afectada de manera que su participación sea real y no meramente un enunciado.

- Fortalecer los mecanismos de participación donde se brinde al ciudadano la posibilidad de analizar, proponer, peticionar y diseñar, junto a las autoridades y demás actores sociales, estrategias de desarrollo de la ciudad, con una visión de futuro.
- Propiciar la priorización de los problemas, la incidencia en la toma de decisiones gubernamentales y la utilización de la oferta pública de participación en programas de desarrollo económico y social.

¹ República del Paraguay. Constitución Nacional (1992)

² Disponible en: <http://goo.gl/rZ1gpX>

³ Disponible para descargarse en: <http://goo.gl/y1FBzw>

⁴ Disponible en: <http://goo.gl/LOA2l7>

⁵ Las nueve resoluciones están disponibles a través de los siguientes enlaces: <http://goo.gl/u2R1Cs> ; <http://goo.gl/nAhNmM> ; <http://goo.gl/6NptXp> ; <http://goo.gl/uSNtN0> ; <http://goo.gl/Amldu0> ; <http://goo.gl/AqY3Bo> ; <http://goo.gl/SFeQUl> ; <http://goo.gl/acrAfx> ; y <http://goo.gl/ohrokn>

⁶ “Exintendente de San Antonio deja en “saldo rojo” la Municipalidad”, *Abc Color*, 30 agosto 2015.

⁷ “Buscan recuperar área de reserva cedida por el Intendente de Luque”, *Abc Color*, 27 setiembre 2015.

⁸ “Denuncian que MOPC apoya a candidato de ANR”, *Abc Color*, 27 setiembre 2015.

⁹ Funcionarios de la Dirección de Desarrollo Territorial de la STP, consulta realizada por la investigadora del MRI, 2015.

¹⁰ Capítulo paraguayo de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (Alames), “Satisfacción del derecho a la salud y calidad de vida”, en: *Yvypóra Derécho Paraguáipe – Derechos Humanos en Paraguay*, Asunción: Codehupy, (2014): 216.

¹¹ Más información está disponible en: <http://www.gestionlocal.org.py/>

¹² *Aprendiendo Juntos: Experiencia educativa para la participación ciudadana en el ámbito local*, Gestión Local, Asunción (Octubre 2001): http://www.captivapy.com/pdf-gestionlocal/Aprendiendo_Juntos.pdf

¹³ Mariano Bareiro, “Encuentro de Control, Participación y Gobierno Abierto”, *Barrial: El Periódico de las Comisiones Vecinales*, septiembre 2014: 11, <http://bit.ly/1SleuGi>

ÁREA 3: RENDICIÓN DE CUENTAS

8: Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza

Texto del compromiso del Plan de acción:

El Tablero de Control Ciudadano es una herramienta tecnológica de monitoreo de gestión del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades”, que contará con canales de monitoreo y reportes ciudadanos. El acceso a este Tablero será público, y se dispondrá de información sobre la ejecución presupuestaria y programática de las siguientes instituciones involucradas en dicho Programa: Ministerio de Agricultura y Ganadería, Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Ministerio de Educación y Cultura, Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat, Secretaría de Acción Social, Servicio Nacional de Promoción Profesional, Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental, Administración Nacional de Electricidad, Dirección de Beneficencia y Ayuda Social. Los canales de reporte ciudadano estarán abiertos inicialmente a los Consejos de Desarrollo Municipal.

Resultado esperado:

- *Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades” en línea.*

Instituciones responsables: Gabinete Social de la Presidencia de la República, Secretaría Técnica de Planificación (STP)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 30 de junio de 2016

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia en relación a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
			✓		✓	✓	✓			✓				✓		

¿Qué pasó?

El Programa Nacional de Reducción de Pobreza Extrema Sembrando Oportunidades es desarrollado por el Poder Ejecutivo y tiene como objetivo aumentar los ingresos y el acceso a los servicios sociales de las familias que viven en condición de pobreza extrema. Estas familias se encuentran en los departamentos y distritos de mayor vulnerabilidad social. Sus asentamientos y comunidades son precarios en infraestructura y servicios sociales, presentan altos índices de desempleo y baja productividad.¹ El Gobierno Nacional definió como meta prioritaria la reducción de la pobreza extrema de 18,8% a 9% en 2015, lo que plasmó en el Decreto 291 de setiembre de 2013. En el mismo, se encarga a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo

Económico y Social (STP) la elaboración y gestión de un programa para alcanzar dicha meta, que corresponde al Programa Sembrando Oportunidades.²

Al ingresar al sitio web de la STP a través del enlace del Programa Sembrando Oportunidades, se observa que en la sección “elementos principales”, el punto número cinco señala: “Monitoreo efectivo, con tecnología de avanzada”.³ Allí se indica que existe un sistema de monitoreo para alimentar una plataforma digital que permite visualizar acciones desarrolladas en los asentamientos priorizados, seleccionados por ubicación geográfica. El sistema se llama “Tablero de control presidencial” y muestra las acciones de 15 instituciones públicas que proveen servicios. Cerca de 200 usuarios cargan y mantienen la información actualizada. En la reseña breve del Primer Informe de Gobierno 2013 – 2014 se menciona, como un logro, que ha sido puesto en marcha el Tablero de Control Presidencial con recursos tecnológicos para el monitoreo de las acciones sociales.⁴

La ciudadanía, sin embargo, no tiene acceso al Tablero de control presidencial⁵. Por su parte, este compromiso hace referencia al denominado Tablero de Control Ciudadano. Se accede a éste a través del sitio web de gobierno abierto de Paraguay, sección “visualiza Tablero de Control Ciudadano del Programa Sembrando Oportunidades en línea”.⁶ Pero cuando este informe fue elaborado, este segundo Tablero no contenía información.

Relevancia

Con este mecanismo se propone poner a disposición de la ciudadanía una herramienta tecnológica de información sobre las acciones, presupuesto y resultados del emblemático programa de reducción de la pobreza Sembrando Oportunidades. No obstante, el ámbito de este compromiso es limitado en consideración de los desafíos del área política. En ese sentido, su impacto potencial es bajo.

El secretario ejecutivo de la Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY), Enrique Gauto, señaló que este compromiso podría ser un paso positivo. Durante la Segunda Conferencia Interamericana sobre Derechos Humanos, desarrollada en junio de 2014, unos días antes de la entrada en vigencia del Plan, “expresó que actualmente existe mucha desinformación por parte del Estado paraguayo en cuanto a Sembrando Oportunidades y las políticas de inclusión social”, e insistió en que “...el Estado debería precisar y brindar una información más concreta...”⁷

Representantes de organizaciones de la sociedad civil (OSC) afirman que esta política social sigue siendo una deuda pendiente en materia de derechos humanos en Paraguay, lo que la limita a tener un impacto potencial menor. Un entrevistado mencionó que la nueva administración “prometió un combate frontal a la pobreza, pero poco ha hecho por el acceso de las personas a mejores condiciones de vida mediante sus políticas de gobierno... Posteriormente, las menciones a las políticas antipobreza fueron desapareciendo de los discursos a lo largo del año y sólo el programa Sembrando Oportunidades es públicamente visible”.⁸

Por último cabe preguntarse por qué existen dos tableros de control, lo que claramente podría confundir a la ciudadanía. El Ministro de STP, José Molinas, señaló en una entrevista que la versión pública del Tablero Presidencial se denominaría Tablero Ciudadano.⁹ Una funcionaria del Gobierno explicó a la investigadora del MRI que existen dos niveles de información al los que tienen acceso el Presidente, los Ministros y algunos Directores. Un nivel de información es para ejecutar el proyecto. El otro nivel es de información a la que se accede a través del Tablero por los funcionarios responsables de programas y proyectos que cargan los datos. Así, el Tablero de control ciudadano sería una extensión de este segundo nivel. Esta división es bastante común.

Recomendaciones

- Primeramente, cumplir el compromiso. Se recomienda lanzar la herramienta del Tablero de Control ciudadano en un formato simple, amigable y accesible desde las páginas web más probables que un usuario interesado encontrará, sin necesariamente tener que pasar por la página de gobierno abierto. La herramienta debería permitir visualizar datos de las acciones emprendidas por la Mesa Interinstitucional de Combate a la Pobreza, resultados parciales, objetivos alcanzados y presupuesto utilizado. El formato debería permitir la interacción ciudadana y la provisión de respuestas ante las consultas. Las partes interesadas deberían priorizar la información liberada.
- Una vez que la herramienta esté disponible, se recomienda promocionarla de manera que sea conocida y utilizada por la ciudadanía.
- Desarrollar una estrategia de trabajo conjunto y coordinado entre los municipios, gobernaciones y el gobierno nacional, para difundir y dar acceso al Tablero de control ciudadano, especialmente a las comunidades beneficiarias del Programa Sembrando Oportunidades a través de dispositivos comunitarios.

Respecto a las últimas dos recomendaciones, el Gobierno ha informado que en cada distrito será propuesta, como línea de trabajo de los Consejos de Desarrollo Municipal, la divulgación y promoción de la herramienta, así como el despliegue de incentivos a los integrantes del Consejo que utilicen el Tablero de control ciudadano para enviar informes y comentarios sobre la situación de sus comunidades en lo que respecta al Programa. Así, los Consejos colaborarían en la difusión y utilización de la herramienta entre los ciudadanos de sus localidades.

¹ Más información está disponible en: <http://bit.ly/1f0SMGT>

² Poder Ejecutivo de la República de Paraguay, Decreto N° 291 (2013).

³ Durante el proceso de investigación, así fue la organización del sitio web, con la página especificada disponible en: <http://bit.ly/1JHWQLF>. Sin embargo, el sitio del programa Sembrando Oportunidades se desconectó antes de la publicación del informe. Aún así, información sobre la relación de tecnología de monitoreo con el programa está disponible en: <http://bit.ly/1wl4kIz>

⁴ "Reducción de pobreza y desarrollo social", *Informe del Presidente Horacio Cartes al Congreso y a la Nación*, <http://bit.ly/1PHv8ko>

⁵ Ver por ejemplo http://tablero.stp.gov.py/bpmStp/servlet/WSNavigatorPlus?_APPNAME=bpm y <https://login.stp.gov.py/cas/login?service=http%3A%2F%2Ftablero2015.stp.gov.py%2Ftablero%2F>

⁶ "Visualización del Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza "Sembrando Oportunidades", 6 junio 2015: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/node/178>

⁷ "Codehupy cuestiona la" [sic], *Última Hora*, 2 junio 2014: <http://bit.ly/1kESsZY>

⁸ Fátima Rodríguez, "Deudas de Paraguay en DDHH", *Paraguay.com*, 12 diciembre 2014: <http://bit.ly/1nqaMPM>

⁹ "Las instituciones se fortalecerán en el 2015 con Sembrando Oportunidades", *Entrevista al Ministro José Molinas -Radio Nacional del Paraguay*, 13 enero 2015: <http://www.stp.gov.py/v1/?p=7871>

9: Creación de un Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público.

Texto del compromiso del Plan de acción:

El Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos formará parte del Portal de Información de Contrataciones Públicas y posibilitará presentar recursos por medios electrónicos, permitiendo a la ciudadanía conocer el proceso de sustanciación de la protesta, las partes involucradas y los resultados.

Resultado esperado:

- *Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público desarrollado e implementado.*

Instituciones responsables: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)

Instituciones de apoyo: Ninguna especificada

Fecha de inicio: No especificada Fecha de cierre: 30 de junio de 2015

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia respecto a los valores de la AGA				Impacto potencial				Cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas pública	Tec. e innov. para la transp. y rend. de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustantivo	Completo
			✓		✓						✓			✓		

¿Qué pasó?

Según el informe de autoevaluación, este noveno compromiso fue logrado mediante el portal www.contrataciones.gov.py que gestionó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).¹ En septiembre de 2015, el sitio web de la DNCP informaba sobre el primer reclamo recibido (la empresa Ronald Jorge Hammer Krone protestó contra el Pliego de Bases y Condiciones de la Licitación Pública Nacional 1109/15 convocada por la ANDE para la adquisición de transformadores de distribución). De esta manera, la DNCP se habría convertido en la primera entidad pública con un sistema capaz de tramitar todo un expediente, con varias partes intervinientes, enteramente a través de una herramienta electrónica. A través del módulo disponible en www.contrataciones.gov.py el público general podría saber con exactitud en qué estado se encontraba el caso.

En cuanto a actividades específicas, el Gobierno reporta haber llevado a cabo capacitaciones a los jueces, a las unidades operativas de contrataciones y a los proveedores. El sistema móvil fue desarrollado con apoyo técnico y financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en el marco del Programa de Democracia y Gobernabilidad implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), a partir de comienzos de 2013.² Finalmente, el gobierno aportó algunos enlaces a otros documentos producidos unas semanas fuera del periodo de implementación, incluyendo:

- la resolución DNCP que regula el módulo de protestas electrónicas del 21 de julio de 2015;³
- Una “Guía para presentar protestas en licitaciones desde la web”;⁴ y
- El manual del usuario de protestas electrónicas.⁵

En el marco de su evaluación, sin embargo, la investigadora del MRI revisó el sistema y encontró una situación distinta. La sección “Procesos” del portal sí detalla las etapas del proceso de contratación pública, y se pueden ver contratos del Estado por cantidad y monto.⁶ También, los datos están actualizados. Pero no hay información clara sobre expedientes electrónicos de reclamos. No queda claro como un usuario promedio llegaría a la orientación citada arriba, y la opción para protestar en cada licitación específica es un enlace muy pequeño al pie del detalle. Además, no existe una sección pública para revisar o monitorear estas reclamos—el usuario que hace una protesta recibe un enlace privado por correo electrónico para monitorear su proceso.⁷ La sección “Ayuda” tampoco funcionó.

Por lo tanto, aunque sí hubieron logros, sólo se puede concluir que la implementación de este compromiso durante el primer año de implementación es limitada, ya que el acceso está restringido a empresas y usuarios registrados en el sistema. Es posible que el informe de final del periodo reconozca un cumplimiento mayor, dadas las publicaciones alistadas arriba que vinieron después del primer año y la fecha indicada por el compromiso.

Relevancia

La agenda política del país continúa apuntando sobre todo a la simplificación y mayor transparencia de los procesos de compras y contrataciones que se efectúen con fondos públicos. La Ley 2.051/03 sobre contrataciones públicas constituye el marco normativo en lo que respecta a las contrataciones de los organismos de la Administración Central del Estado, los gobiernos departamentales y las municipalidades.⁸ El Art. 4º. Inc. c) incorpora la transparencia y publicidad como uno de los principios que deben regir a las contrataciones públicas.⁹

La entrada en vigor de la Ley supuso importantes avances en las contrataciones públicas. En efecto, unificó el régimen de contrataciones del sector público en materia de obras, servicios y adquisiciones de bienes y locaciones, y consagró los principios de economía y eficiencia, igualdad y libre competencia, transparencia, descentralización operativa y centralización normativa.¹⁰

En este contexto, la creación de un sistema de trámites jurídicos electrónicos en contrataciones públicas de acceso público mejora la transparencia y podría ser la base de instrumentos de rendición de cuentas pública en temas de importancia como son la inversión de fondos públicos en obras, servicios y adquisiciones de bienes y locaciones. La instalación de un servicio así sería un paso más hacia la consagración de los principios de economía, eficiencia, igualdad y libre competencia, daría garantía de una mayor efectividad y transparencia, y ayudaría en la prevención de fraudes. También minimizaría otros riesgos en los procesos de compra.

Cabe señalar que el impacto potencial de este compromiso, el que es considerado moderado, sólo se refiere al compromiso en sí. En otras palabras, no constituye una evaluación del impacto potencial de todo el sistema de contrataciones abiertas. Ese sistema ha recibido el reconocimiento de la Alianza para las Contrataciones Abiertas,¹¹ y en muchos aspectos cumple con los criterios más exigentes de su Estándar de Datos,¹² como son el tipo de información publicada y la subsección del API para el desarrollo de aplicaciones.

Recomendaciones

- Publicar un espacio en el sitio de contrataciones dedicado específicamente a esta función, de la misma alta calidad que las otras funciones del sistema.
- Fortalecer la capacidad técnica de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas para aumentar la efectividad de su gestión en lo referido al Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos, mediante la detección de las deficiencias del proceso al interior de la DNCP y el desarrollo de mejoras.
- Promover y articular las acciones de la DNCP, la Contraloría General de la República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y la Secretaría de la Función Pública.
- Fortalecer el rol orientador de la DNCP para que la institución lidere los procesos, mejoras y acciones innovadoras.
- Implementar un sistema de informes periódicos y rendición de cuentas de carácter público.

¹ “Compromisos de Gobierno Abierto se acerca al 70% de cumplimiento”, *STP*, 13 octubre 2015: <http://www.stp.gov.py/v1/?p=62481>

² “Nueva aplicación móvil “Contrataciones PY””, *DNCP*, 11 noviembre 2015: <http://bit.ly/1nqbi0i>

³ Disponible en: http://www.gobiernoabierto.gov.py:8000/media/Resoluci%C3%B3n_STJE.pdf

⁴ Disponible en: https://www.contrataciones.gov.py/images/diptico_protesta_electronicas.pdf

⁵ Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/images/AnexoIResolucion2076.pdf>

⁶ Disponible en: <https://www.contrataciones.gov.py/datos/visualizaciones/contratos>

⁷ *Protestas Electrónicas: Manual de Usuarios*, DNCP, 2015, 10: <http://bit.ly/1ZVleLq>

⁸ La Ley No. 2.051 de Contrataciones Públicas está disponible en: <http://bit.ly/1nqbrAL>

⁹ El artículo dice: “Asegurarán irrestrictamente el acceso a los proveedores y contratistas, efectivos o potenciales, y a la sociedad civil en general, a toda la información relacionada con la actividad de contratación pública, específicamente sobre los programas anuales de contratación, sobre los trámites y requisitos que deban satisfacerse, las convocatorias y bases concursales, las diversas etapas de los procesos de adjudicación y firma de contratos; estadísticas de precios; listas de proveedores y contratistas; y de los reclamos recibidos”.

¹⁰ *Hacia la optimización de la gestión de los contratos públicos*, Asunción: Programa de Democracia Calidad en la Gestión Pública USAID – GEAM, (2013).

¹¹ Como un ejemplo de este reconocimiento, ver las referencias a Paraguay en Gavin Hayman, “Why open contracting is the most important commitment in your National Action Plan”, *Open Contracting Partnership Blog*, 21 octubre 2015: <http://bit.ly/1MlaBoB>

¹² Para más información, se puede revisar este Estándar en: <http://bit.ly/1VupBvZ>

V. Proceso: Autoevaluación

La elaboración del informe de autoevaluación por parte del Gobierno respondió a una lógica inclusiva y participativa. Se cumplieron casi todas las condiciones sugeridas por la AGA.

V.1: Pauta de autoevaluación

¿Se publicó un informe de autoevaluación anual?	Sí
¿Se publicó el informe de acuerdo a los plazos preestablecidos?	Sí
¿Está disponible el informe en la lengua local?	Sí
¿Está disponible el informe en inglés?	Sí
¿Proveyó el gobierno un periodo de dos semanas para recibir comentarios públicos a los borradores del informe de autoevaluación?	Sí
¿Se recibieron algunos comentarios?	Sí
¿Se publicó el informe en el sitio web del OGP?	Sí
¿Incluyó una revisión de los esfuerzos de consulta durante el <u>desarrollo</u> del plan?	Sí
¿Incluyó una revisión de esfuerzos de consulta durante la <u>implementación</u> de los compromisos?	No
¿Incluyó una descripción del periodo de comentarios públicos del borrador de la autoevaluación?	Sí
¿Abarcó el informe todos los compromisos?	Sí
¿Evaluó el cumplimiento según el plazo de cada compromiso?	Sí
¿Respondió la autoevaluación a las recomendaciones principales del MRI?	Sí

Resumen de información adicional

La elaboración del informe de autoevaluación por parte del Gobierno se basó en la revisión de cada uno de los compromisos y en el análisis de los avances y obstáculos. La Secretaría Técnica de Planificación (STP, oficina encargada de elaborar el documento) solicitó informes periódicos a las instituciones y organizaciones responsables, y las respuestas que éstas facilitaron dio el contenido de la autoevaluación.

El borrador del documento estuvo disponible para comentarios del público entre el 3 y el 21 de agosto a través de una sección especial del Portal de Gobierno Abierto.¹ Usando los enlaces provistos, cualquier persona podía abrir el borrador del informe (en formato *Google Doc*) y consignar en él sus comentarios.² No queda claro si hubo o no comentarios pero el informe de autoevaluación señala que “se recibieron solamente aportes de forma y no de fondo” por parte de algunas dependencias gubernamentales y una sola OSC.

Según informaciones obtenidas, el 24 de agosto, la Unidad de Gobierno Abierto de la STP llevó a cabo en su sede una reunión de la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto. El principal objetivo de la reunión fue que el Gobierno presentara el borrador de su informe de autoevaluación y el mismo fuese validado por los demás asistentes. Asistieron funcionarios del Ministerio de Educación y Cultura (MEC), Ministerio de Hacienda (MH), Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría de Información y

Comunicación (SICOM), y Secretaría Nacional de Cultura (SNC). Entre los asistentes de la sociedad civil organizada estaban la Fundación CIRD y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

El documento fue traducido al inglés para luego ser publicado en el portal de gobierno abierto del país y en el sitio oficial de la AGA para la fecha indicada. Unos meses después también publicó la versión en Guaraní, en noviembre de 2015³

Seguimiento de las recomendaciones del MRI

El informe de autoevaluación incluía una sección que abordaba las recomendaciones hechas por el MRI en su primer informe de avance. A continuación se analizan las recomendaciones, las respuestas provistas por Gobierno ante cada una, y las observaciones hechas por la investigadora del MRI.

La **Recomendación No. 1** del MRI al primer plan de acción de Paraguay sugería que, desde el inicio, el segundo plan fuese elaborado por una mesa tripartita que incluyera a funcionarios del gobierno, miembros de la sociedad civil organizada y sector privado. También sugería que se pusiera especial atención al proceso de socialización y sensibilización ciudadana acerca de los fines y objetivos de la AGA de manera de lograr una mayor participación y adhesión al proceso, desde temprano. El Gobierno indicó que esta recomendación fue atendida mediante la conformación de la Mesa de Trabajo Conjunta (explicada en la Sección III de este informe) pese a que el sector privado aún no ha participado en el proceso.

En la opinión de la investigadora del MRI, sin embargo, esta recomendación no fue atendida. La manera en que se desarrolló el proceso de consulta demuestra que el Gobierno no siguió las recomendaciones que recibió. Según se explica en la Sección II de este informe, un grupo de organizaciones de la sociedad civil (OSC) intentó, por iniciativa propia, ser incluido pues desde el comienzo faltó apertura en el proceso de consulta. Tampoco fueron consultados los gremios de trabajadores, empresarios o académicos. Asimismo, estuvieron ausentes algunos funcionarios públicos importantes, por ejemplo, el Contralor General de la República y el Defensor del Pueblo. Una vez que se inició el trabajo de la Mesa las organizaciones lograron participar aunque lo hicieron en base a una propuesta elaborada por el Gobierno.

En lo que respecta a la segunda parte de esa recomendación, la investigadora no ha encontrado evidencias de campañas de comunicación social, comunitarias o de actos públicos invitando a participar en el proceso.

La **Recomendación No. 2** consistió en “...Tener consecuencias concretas en la calidad de vida de los ciudadanos”, y “Responder a una amplia demanda o necesidad ciudadana y no sólo a la construcción e implementación de mecanismos o plataformas cuyo contenido puede estar desactualizado o ser de baja calidad.” El Gobierno aduce la inclusión de compromisos y resultados de impacto social para argumentar que cumplió con la recomendación.

En opinión de la investigadora del MRI, el segundo Plan efectivamente contiene indicios de que esta recomendación fue cumplida pero, en muchos casos, los compromisos consisten en mejorar las capacidades de las entidades públicas sin que ello redunde en un aumento en el conocimiento público o uso de sus servicios y beneficios ni en su mejoramiento.

Así mismo, con la promulgación e implementación de la ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, el gobierno ha dado un paso muy importante (en línea con la recomendación del MRI) en brindar una herramienta concreta y que mejore la calidad de vida, en este caso para combatir la corrupción y fomentar la participación ciudadana y rendición de cuentas públicas.

En respuesta a la **Recomendación No. 3** que consistió en utilizar mecanismos existentes o simples para la instalación de un gobierno abierto, el Gobierno aprovechó los Consejos Municipales de Desarrollo para difundir los compromisos.

La **Recomendación No. 4** sugería establecer un mecanismo de elaboración y seguimiento de compromisos que incluyera a la sociedad civil. El Gobierno informó que para ello creó la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto, que cuenta con la participación de entidades públicas y OSC. A efectos de permitir el monitoreo ciudadano de las iniciativas del Plan, el Gobierno creó dos mecanismos: la Mesa de Trabajo Conjunta bipartita y el Tablero de control ciudadano en línea.

La **Recomendación No. 5** hacía mención a la definición de un mecanismo de inclusión de los gobiernos departamentales y municipales de forma a poder ampliar la cobertura de la estrategia de gobierno abierto. Si bien se optó por incluir a los Consejos Municipales de Desarrollo en el Compromiso N° 7 del Plan, la medida fue insuficiente, especialmente considerando las demás posibilidades que tiene un Estado con la estructura política y administrativa de Paraguay. En este sentido, esta recomendación sólo fue parcialmente atendida.

La **Recomendación No. 6** sugería varias acciones:

- Extender la participación a diferentes regiones geográficas a fin de lograr una mayor representación. En su autoevaluación, el Gobierno informó que “aún no se ha podido avanzar hacia un [sic] participación ciudadana a nivel nacional en el momento del diseño del Plan” aunque la participación de OSC locales podría aportar mayor representatividad en el futuro. Efectivamente durante el primer año, el proceso ha estado enteramente centrado en la ciudad capital.
- Realizar una campaña de comunicación social para informar a la ciudadanía acerca de la AGA y del proceso a seguir para desarrollar el Plan. Según la autoevaluación, por limitaciones de tiempo, no fue posible realizar campañas. Dada la importancia de la participación ciudadana para que el proceso AGA logre su potencial, se espera que el tercer plan sí considere esta recomendación.
- Otorgar al menos cuatro meses al proceso de consulta. Según la autoevaluación del Gobierno, esta recomendación fue parcialmente cumplida (ver la Sección II de este informe). Es decir, el Gobierno consideró la recomendación pero no pudo cumplir con ella enteramente.
- Reflejar en el Plan las observaciones hechas por las partes consultadas y explicar las que no fueron consideradas. Esta recomendación no fue atendida.
- No limitar el enfoque del Plan a temas de transparencia sino ampliarlo para incluir aspectos de colaboración intersectorial y participación ciudadana. El Gobierno tomó esta recomendación en cuenta y el Plan incluye aspectos para la participación formal, es decir, se avanzó hacia una participación real y efectiva.

La **Recomendación No. 7** sugería establecer procedimientos y responsabilidades en caso de incumplimiento de los compromisos. El Gobierno informó que ha “sugerido a las instituciones responsables de compromisos, la elaboración de un plan de contingencia, a ser plasmado en la Guía para la Implementación, pero no se ha podido desarrollar dicha sección con aquellas. No se han previsto sanciones en caso de incumplimiento”.

La **Recomendación No. 8** sugería crear un sitio web para gestionar información referente al seguimiento y cumplimiento de los compromisos. El Portal de Gobierno Abierto (www.gobiernoabierto.gov.py) responde a esta recomendación. Similarmente, la **Recomendación No. 9** de incluir en el sitio una barra informativa que indicara, en tiempo real, el porcentaje de avance de cada compromiso, fue atendida mediante el Módulo de Monitoreo del Plan de acción (www.gobiernoabierto.gov.py/avances).

La **Recomendación No. 10** se centraba en la necesidad de monitorear la utilización que las partes interesadas hacía de la información relativa a los resultados de los compromisos . El Gobierno indicó que en las mesas temáticas, las OSC pudieron elegir los compromisos que deseaban monitorear. Este enfoque de implementar acciones desde la perspectiva de los usuarios del sistema o de los interesados, no fue incorporado o, en el caso de algunos compromisos, lo fue sólo indirectamente.

Finalmente, la **Recomendación No. 11** sugería una campaña de difusión general para dar a conocer a la ciudadanía lo que la AGA es, sus principales objetivos y su relevancia. El Gobierno señaló que el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) apoyaría el diseño de un Plan de Comunicación de Gobierno Abierto. En el Portal de Gobierno Abierto también se informa que el Plan fue validado en un taller con participación del Gobierno y algunas OSC pero aún no hay información oficial al respecto. ⁴

En conclusión, el Gobierno de Paraguay ha tomado en consideración e hizo un esfuerzo por atender casi todas las recomendaciones del último informe de avance del MRI. Esto lleva a esperar que el proceso del siguiente plan continuará mejorando.

¹ Navegando de la página principal, el espacio se puede encontrar en:

<http://www.gobiernoabierto.gov.py/forum/47>

² Disponible en: <http://bit.ly/1Pl3iZa>

³ Disponible en la página de Paraguay en el sitio web de la AGA y también en el Portal de Gobierno Abierto de Paraguay en: <http://bit.ly/1WPD9TR>

⁴ "Plan de Comunicación de Gobierno Abierto fue validado en Taller", *Portal de Gobierno Abierto del Paraguay*, <http://www.gobiernoabierto.gov.py/node/112>

VI. Contexto nacional

Paraguay está en un momento de reivindicación de la transparencia y el acceso a la información pública como una nueva forma de gestionar lo público. Al mismo tiempo, quedan varios desafíos y temas prioritarios que requerirán de mucho trabajo focalizado y profundo.

En los últimos años, la agenda de gobierno abierto se ha empezado a vincular con áreas de políticas públicas sustantivas y centrales para la ciudadanía, como la agenda de desarrollo nacional. También ha habido esfuerzos por instalar instancias de trabajo donde actores de la sociedad civil y representantes de instituciones públicas interactúan en el monitoreo del Plan de acción. La reciente promulgación del decreto reglamentario de la ley de acceso a la información pública, y la liberación de los datos e información pública que hoy realizan varias instituciones públicas, han ido consolidando gradualmente los principios del gobierno abierto y promoviendo una cultura de responsabilidad en la gestión pública. Con todo, el contexto político nacional presenta varios desafíos que el proceso de gobierno abierto tendrá que enfrentar.

A continuación se enuncian hechos coyunturales y sociopolíticos ocurridos durante la implementación de este primer año del segundo Plan de acción:

La ‘primavera estudiantil’

El más reciente es la denominada “primavera estudiantil”.¹ Este movimiento se inició a principios de agosto de 2015, cuando un grupo de alumnos de un colegio de gran trayectoria en Asunción hizo “sentatas” y marchas para exigir al Gobierno soluciones urgentes a las deficiencias del sistema de educación escolar. En el mes siguiente, un grupo de estudiantes de la Universidad Nacional de Asunción (UNA), la más grande del país, denunció públicamente graves hechos de corrupción en el Rectorado de la Universidad.² Como resultado de las marchas y la investigación del Ministerio Público, el Rector de la universidad fue detenido por acusaciones de haber ofrecido cargos docentes a conocidos y familiares.³ Este movimiento contra la corrupción sensibilizó mucho a la sociedad paraguaya e incluso movilizó hasta a jugadores y clubes de fútbol.⁴

Otro hecho captó la atención pública a fines de septiembre de 2015 cuando el techo de una escuela municipal en Lambaré se desplomó dejando a varios niños heridos. Si bien las investigaciones no han concluido, hubo alegaciones de corrupción y negligencia. Por ejemplo, un medio indicó que “la Municipalidad de Lambare [sic] no presentó su rendición de cuentas de los usos de los Fondos Nacionales de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE)”.⁵ A inicios de octubre, hubo una gran protesta estudiantil en Lambaré. Los manifestantes responsabilizaron a la corrupción por a la tragedia.⁶ El FONACIDE había destinado fondos al mejoramiento de la escuela.

Corrupción

La corrupción sigue siendo un serio problema en el país y requiere mención explícita (aunque también tiene relación tangencial con otros temas ya mencionados). De hecho, el pastor Armín Ilhe, un respetado promotor de los derechos humanos, fallecido en octubre de 2015, la nombró “el gran enemigo del país” en 2014.⁷

El primer mandatario de la República, ante el pleno de la 70ª Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) en septiembre de 2015, afirmó estar trabajando “en la instalación de mecanismos para la transparencia en el manejo de recursos públicos”.⁸ En la misma ocasión el Secretario General de la ONU había llamado a mantener la lucha

contra la corrupción y el narcotráfico y a promover acuerdos y medidas para reducir el efecto invernadero.⁹

La OSC Transparencia Internacional (TI), en su índice de 2014 publicado en agosto de 2015, encontró que los paraguayos tenían la percepción de corrupción más alta de América Latina. Este hallazgo fuerte tuvo reverberaciones en los medios de comunicación paraguayos.¹⁰ De acuerdo a los hallazgos, el 80% de los encuestados opinó que el Congreso es el órgano más corrupto del país; el 36% respondió que las Fuerzas Armadas son corruptas y el 25% dijo que las organizaciones no gubernamentales también están afectadas.¹¹

Similarmente, varios escándalos de corrupción sucedieron durante el periodo abarcado por este informe. Por ejemplo, en mayo de 2015, el Presidente destituyó al comandante de la policía y algunos colaboradores después de alegaciones de corrupción con cupos de combustible para patrulleras.¹² Ese mismo mes el escándalo de corrupción en la FIFA llegó a Paraguay, con el pedido de extradición del ex-presidente paraguayo de la Confederación Sudamericana de Fútbol.¹³

Al mismo tiempo, hay algunos indicios positivos. Ciertamente hay cuestiones metodológicas del índice de TI. De hecho, otro estudio realizado por el *Natural Resource Governance Institute* y publicado unas semanas después del índice reveló que a través de la adición de un “nuevo parámetro” y tomar en cuenta la calidad de estado de derecho, “Paraguay se aleja de los más corruptos” y pasa al sexto lugar regional.¹⁴ Además, según la Fiscalía Anticorrupción y de Delitos Económicos, ciudadanos particulares y OSC fueron la categoría de denunciante de casos de corrupción más común. Superaron incluso a la Contraloría General de la República. Como lo explicó el fiscal adjunto anticorrupción “[E]sto refleja una actitud proactiva por parte de la sociedad para luchar contra la corrupción en el Estado... La gente lee en los medios, entonces en base a eso muchas veces presentan las denuncias con recortes de periódico. Hay veces que también denuncian los sindicatos y otras organizaciones civiles. Pasa que hay mayor conciencia ciudadana”.¹⁵

Reforma judicial y acceso a la justicia

El país está llevando a cabo una reforma judicial bastante transformadora. Una Comisión Nacional para la Reforma de la Justicia está liderando el proceso, y aunque está conformada principalmente por representantes de instituciones estatales,¹⁶ recibe el apoyo técnico de algunas OSC.¹⁷ Además, la Comisión realiza reuniones de consulta con grupos específicos, por ejemplo, con representantes de las comunidades indígenas.¹⁸ Durante varios meses, el sitio web de la Comisión mantuvo abierto un mecanismo bastante transparente y participativo para que la ciudadanía pudiera ofrecer y leer propuestas.¹⁹

Aunque la reforma está en proceso ya se pueden observar algunos logros y señales positivas. En enero de 2015, el Consejo de la Magistratura presentó a un grupo de OSC los criterios de selección para candidatos de Corte Suprema de Justicia,²⁰ con el propósito de asegurar la rendición de cuentas y la transparencia en el proceso. Como lo dijo el titular del Consejo al anunciar los criterios: “El cuoteo político no ha resultado porque en ese caso un Ministro de la Corte responde a un partido político, cuando en realidad debería responder solamente a la Constitución y a la ley”.²¹

En octubre la Comisión Nacional de Reforma Judicial presentó un proyecto de ley que limitaría los poderes discrecionales de la justicia paraguaya. En general, la propuesta fue bien recibida. Así la describió un medio de comunicación: “Los ministros de la Corte Suprema de Justicia ya no tendrán feudos con jueces lacayos en las circunscripciones judiciales del interior del país, porque la nueva ley de reforma judicial elimina

privilegios y prohíbe que los integrantes de la cúpula judicial se conviertan en mandamases únicos en los distintos territorios departamentales. La nueva legislación también elimina las facultades administrativas a los miembros de la máxima instancia judicial para manejar licitaciones y dinero de gastos varios y viáticos. La normativa les obliga a leer expedientes y dictar sentencias.”²²

El proceso de reforma debería finalizarse en el 2017.

Medio ambiente y pueblos originarios

El tema del medio ambiente y los pueblos originarios, que en Paragua y muchos otros países están relacionados, también deben ser considerado en todo análisis de gobierno abierto.

Una situación emblemática en este sector que tuvo gran impacto en el país tiene que ver con el Parque Nacional Defensores del Chaco y, específicamente, con el Cerro León. Los representantes de los pueblos originarios de la zona se sintieron amenazados cuando el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) comenzó a estudiar las rocas del Cerro León para extracción potencial de petróleo.²³ Los representantes de los pueblos presentaron denuncias e hicieron protestas en contra del proyecto de prospección geológica de la Secretaría del Ambiente (SEAM).²⁴ En enero de 2015, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI), un organismo estatal, expresó su preocupación por el futuro del Parque y remitió una nota a la SEAM resaltando “la obligación de realizar una consulta previa con las comunidades indígenas que pueden verse afectadas por un proyecto”.²⁵

En respuesta a las manifestaciones, la SEAM hizo una auditoria pública en abril de 2015. Pero la OSC *World Wildlife Fund* (WWF) de Paraguay y un grupo de senadores de varios partidos cuestionaron la validez de la auditoria. Según WWF Paraguay, “Las organizaciones que defienden el medioambiente recibieron la información sobre la audiencia el domingo pasado en horas de la noche, cuando la audiencia estaba prevista para el lunes a las 09:00 pero a 800 kilómetros de Asunción...”²⁶ Un legislador del partido gobernante señaló que “Para la audiencia pública se convocó con letritas muy chicas en algún periódico de poca circulación. La idea era que no haya gente”.²⁷

Otro tema ambiental en la agenda de la ciudadanía que no ha sido debidamente reflejado en la agenda de gobierno abierto (aparte de la Mesa indicada en el compromiso nº 6) es el problema del agua como recurso natural. A pesar de ser reconocido por la Organización Panamericana de la Salud como “el centro del nuevo modelo económico del desarrollo sostenible”, se reclama que en Paraguay es un recurso “poco cuidado”.²⁸ Varias OSC y líderes han redoblado sus llamados a mejorar el control, institucionalización, y rendición de cuentas en la gobernanza del agua en Paraguay.²⁹

En conclusión, es necesario mejorar la coordinación entre las instituciones estatales encargadas del cuidado y uso de los recursos naturales y del medio ambiente, y las instituciones encargadas de fiscalizar el cumplimiento de los estándares internacionales en materia de responsabilidad empresarial en relación al medio ambiente, la energía hidroeléctrica y la protección del acuífero guaraní. La SEAM no está involucrada en el Plan de acción pese a ser la encargada de controlar los mecanismos de impacto y sustentabilidad ambiental de los proyectos públicos, privados o mixtos.

Gobierno electrónico

En los años recientes, el Gobierno ha realizado muchos esfuerzos en materia de gobierno electrónico. Aunque no necesariamente tienen relevancia directa con el

gobierno abierto, algunos de los logros podrían formar la base de futuras reformas de transparencia, participación y/o rendición de cuentas:

- El Gobierno ha intensificado los proyectos para reducir la brecha digital e incluir a los sectores menos favorecidos. La Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS) inició talleres en el interior sobre el uso de las tecnologías informáticas e internet.³⁰
- El Ministro de Agricultura y Ganadería ha desarrollado un software para informar a los pequeños productores agrícolas sobre tendencias de mercado.³¹
- La Subsecretaría de Estado de Tributación (SET) ha ofrecido nuevos servicios y prestaciones informáticas con miras a facilitar la realización de trámites en línea.³²
- El Gobierno y el Banco Mundial pusieron en marcha la plataforma web BOOST para proporcionarle al público datos presupuestarios de entes públicos. La herramienta se encuentra disponible a través del Ministerio de Hacienda y la iniciativa pretende mejorar el acceso y uso de los datos del presupuesto, para una mejor calidad del análisis del gasto y la transparencia presupuestaria.³³

Prioridades de las partes interesadas

Al cierre del periodo de evaluación de este informe, los funcionarios y OSC involucradas directamente en el Plan de acción 2014 – 2016, como también algunas organizaciones que no fueron responsables de los compromisos del Plan, estimaban que los compromisos más importantes son los que se centran en :

- La ley de acceso a la información pública y transparencia gubernamental y su reglamentación.
- El diseño e implementación de una política de datos abiertos.

Según indicaron, los compromisos que deberían ser continuados son:

- La generación de capacidades en la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria del sector público.
- La implementación de canales de diálogo social y participación ciudadana para la consulta y el monitoreo de políticas públicas.
- Los referidos a la rendición de cuentas como el Tablero de Control Ciudadano del Programa Sembrando Oportunidades y la interacción del sistema con los Consejos de Desarrollo Municipal.

De conformidad con las entrevistas realizadas, la breve encuesta lanzada por el CPP y la revisión documental realizada, la investigadora del MRI identificó como temas prioritarios para los ciudadanos y la sociedad civil organizada, que deberían ser tenidos en cuenta para la elaboración del siguiente plan de acción, a los que siguientes:

- **Incluir compromisos sobre desarrollo medioambiental y energético sustentable y gobierno abierto.** Se considera prioritario el mejoramiento de la coordinación entre las instituciones estatales encargadas del cuidado y prestación del servicio de agua potable a los ciudadanos. También se consideran prioritarios el acceso a la información en materia de administración de energía hidroeléctrica, la protección del acuífero guaraní, y el involucramiento de la SEAM en el Plan instalando una Oficina de Acceso a la Información Pública y un mecanismo de rendición de cuentas en lo que respecta a los programas estatales de conservación de los bosques y recursos naturales del país. Se debería contar

con una mesa de trabajo sobre rendición de cuentas, desarrollo ambiental y protección de los recursos naturales.

- **Enfocarse más en la rendición de cuentas en la gestión pública, con énfasis en los gobiernos departamentales y municipales.** Este punto ha sido una demanda de las OSC y de la ciudadanía en general. Se busca que los políticos conozcan los límites de su actuación y respondan por sus acciones y omisiones. La ciudadanía ha visto hechos de corrupción en el manejo de fondos públicos de parte de funcionarios de gobernaciones y municipios.
- **Involucrar al Poder Legislativo y Poder Judicial en la elaboración de una política de Estado en materia de gobierno abierto.** Otro punto mencionado por las OSC consultadas ha sido la necesidad de alcanzar una política de Estado en esta materia. La propuesta parecería muy viable en tanto que, convocados por el Poder Ejecutivo, tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial se han acercado y se encuentran realizando acciones en sus respectivos ámbitos. Por ejemplo, del lado legislativo, en 2013, se conformó el Grupo de Organizaciones impulsoras de la ley de participación ciudadana, la instalación de la Oficina de Atención al Ciudadano, la Iniciativa de Parlamentos Abiertos de la AGA y la Resolución de la Cámara de Senadores de la República de Paraguay para que ésta sea considerada de interés.³⁴ Del lado del Poder Judicial, se ha venido trabajando hace más de diez años en un proyecto de Reforma de la Justicia que contempla los valores de transparencia y rendición de cuentas.
- **Incentivar la participación de la sociedad civil en las actividades de gobierno abierto.** Esta es la cuestión más desafiante identificada por todos los sectores involucrados. Primero, está el desafío de lograr la participación de un mayor número de OSC en la implementación del Plan. Segundo, existe el desafío de propiciar el análisis, en las plataformas creadas por el gobierno y las organizaciones, sobre el rol decisivo que tienen en la consolidación de un Estado más democrático y transparente. La participación ciudadana debe exceder la participación a través del voto, adoptando nuevas modalidades alimentadas por la información que se libera por el uso de las tecnologías de la información y la comunicación.

Algunas de las recomendaciones específicas mencionadas por las partes interesadas son:

- Fortalecer la participación de las OSC en el seguimiento de los compromisos. Por ejemplo, tras ser mejorado con la colaboración directa de las partes interesadas, las OSC podrían usar el Tablero creado a partir de este Plan.
- Fortalecer la difusión y capacitación sobre el sentido del plan. Las estrategias comunicacionales deberían ser dirigidas tanto a los funcionarios públicos como a la ciudadanía.
- Potenciar los canales de diálogo y participación ciudadana, comenzando por consultas previas destinadas a detectar las necesidades más acuciantes de la ciudadanía.
- Desarrollar un plan de acción más cercano a la gente en las comunidades municipales.

En un segundo orden de prioridad, las partes interesadas plantearon lo siguiente:

- Contar con un plan de acción abierto que mejore y mida los resultados en cuanto al acceso de la ciudadanía a los servicios públicos y la satisfacción de las necesidades básicas de grupos prioritarios.

- Implementar una política de datos abiertos. Esta política debería tener por objetivos centrales la mejora de la calidad de los datos que están siendo liberados, la liberación de información prioritaria y el fortalecimiento de las capacidades ciudadanas para su utilización. Las personas consultadas señalaron que se ha dado un fuerte énfasis a la creación de herramientas tecnológicas para publicar información, lo que constituye un avance, pero el número de personas que utilizan dichas herramientas es casi nulo. Durante la validación del informe de autoevaluación del Gobierno, la Mesa de Trabajo Conjunta manifestó esta necesidad.
- Instalar la coveeduría ciudadana de todo el proceso administrativo del FONACIDE. Este tema fue mencionado por Reacción Paraguay, organización que ha hecho e impulsado una propuesta específica al respecto. El representante de la organización comentó a la investigadora del MRI que ésta desea que un porcentaje de los recursos del FONACIDE sea destinado a organizaciones locales expertas en contraloría ciudadana.

Ámbito del Plan de acción en relación con el contexto nacional

En conclusión, se puede constatar que el segundo Plan de acción de Paraguay fue un avance significativo en cuanto a proceso y contenido en comparación con el primer plan. En un tercer plan, se espera que el gobierno siga centrándose más en actividades específicas sobre los temas prioritarios de manera de enfrentar los desafíos pendientes y abordar las prioridades de las partes interesadas que han sido resumidas en esta sección del informe.

¹ “Nace proyecto crítico estudiantil en colegio Cristo Rey”. *Abc Color*, Edición Impresa, 30 agosto 2015.

² “Corrupción UNA: imágenes que hacen historia”, *Telefuturo*, 25 setiembre 2015: <http://www.telefuturo.com.py/v2/noticias/11528.html>

³ “Paraguay: universitarios protestan contra corrupción financiera”, *Telesur TV*, 25 setiembre 2015: <http://bit.ly/1WPDupB>

⁴ Dino Capelli, “El fútbol se vuelca con la 'primavera estudiantil' de Paraguay”, 26 setiembre 2015: <http://bit.ly/1OZV7hj>

⁵ “Lambaré: Cinco alumnos heridos tras derrumbarse el techo de un colegio”, *Última Hora*, 30 setiembre 2015: <http://bit.ly/1TpGk53>

⁶ “Tras caída de techo en escuela, alumnos hacen manifestación”, *La Nación*, 2 octubre 2015: <http://bit.ly/1PV9N1f>

⁷ “El “gran enemigo” del Paraguay es la corrupción”, *Abc Color*, 14 setiembre 2014: <http://bit.ly/1KHmevH>

⁸ “Cartes destaca ante la ONU que redujo 50% la pobreza extrema”, *Última Hora*, Edición impresa, 28 setiembre 2015.

⁹ “En ONU piden a Cartes seguir lucha contra la corrupción”, *Abc Color*, Edición impresa, 27 setiembre 2015.

¹⁰ “Paraguay, entre los más corruptos”, *Abc Color*, 27 agosto 2015: <http://bit.ly/1VupO21>

¹¹ “Política está manchada por corrupción, dice TI”, *Abc Color*, 9 julio 2013: <http://bit.ly/1nRhU8z>

¹² “Remueven cúpula policial paraguaya tras escándalo de corrupción”, *Reuters América Latina*, 20 mayo 2015: <http://reut.rs/1Hhmm2A>

¹³ Marcos Velázquez, “Corrupción en FIFA alcanza a Paraguay”, *Abc Color*, 28 mayo 2015: <http://bit.ly/1RP1IRG>

¹⁴ “Paraguay se aleja de los más corruptos”, *Paraguay.com*, 9 noviembre 2015: <http://bit.ly/1SdGAoH>

¹⁵ “Sociedad civil fue la mayor denunciante de corrupción”, *Última Hora*, 5 enero 2015: <http://bit.ly/1nRIQ9g>

-
- ¹⁶ “La Comisión de Reforma Judicial amplía su plazo de trabajo a 18 meses”, *Centro de Estudios Judiciales*, 7 octubre 2015: <http://bit.ly/1Ut22mU>
- ¹⁷ “Analizan modificaciones al funcionamiento del Consejo de la Magistratura”, *Centro de Estudios Judiciales*, 7 octubre 2015: <http://bit.ly/20v1Ln4>
- ¹⁸ “Comunidades Indígenas del Paraguay debaten sobre Reforma Judicial”, *Centro de Estudios Judiciales*, 18 mayo 2015: <http://bit.ly/1JIoJ6k>
- ¹⁹ Esta sección del sitio web está disponible en: http://reformajudicial.senado.gov.py/?page_id=191
- ²⁰ “Criterios para elegir a nuevo ministro”, *Abc Color*, 12 enero 2015: <http://bit.ly/1ND8FgX>
- ²¹ “En selección para la Corte “no hay ni habrá cuoteo político””, *Abc Color*, 13 enero 2015: <http://bit.ly/1TpJmpG>
- ²² Édgar Venerando Ruiz Díaz, “Los ministros ya no tendrán feudos con jueces lacayos”, *Abc Color*, 19 octubre 2015: <http://bit.ly/1NPIyt8>
- ²³ “Ancianos ayoreos, preocupados por el futuro de Cerro León en el Chaco”, *Abc Color*, 11 enero 2015: <http://bit.ly/1ND94zL>
- ²⁴ “Indígenas ayoreos cierran ruta en defensa del Cerro León”, *Abc Color*, 13 enero 2015: <http://bit.ly/1WPJGhu>
- ²⁵ Roque González Vera, “El Indi expresó su preocupación por el futuro del Defensores del Chaco”, 12 febrero 2015: <http://bit.ly/1SMb2G8>
- ²⁶ “WWF: Podría haber impacto irreversible”, *Abc Color*, 15 abril 2015: <http://bit.ly/1lWYspi>
- ²⁷ “Senadores repudian manejo de Cerro León”, *Abc Color*, 16 abril 2015: <http://bit.ly/1nqqPNI>
- ²⁸ Walberto Cabellero Achucarro, “El agua, un recurso poco cuidado, en el centro del desarrollo sostenible”, *Abc Color*, 29 marzo 2015: <http://bit.ly/1Sltzri>
- ²⁹ Ver, por ejemplo “Urge controlar el uso del agua”, *Paraguay.com*, 30 junio 2015: <http://bit.ly/1QGx4IQ>; y “Recursos del agua como instrumentos de desarrollo sostenible”, *La Nación*, 17 julio 2015: <http://bit.ly/1SMbnZt>
- ³⁰ “Gobierno acerca internet”, *Abc Color*, 22 febrero 2015: <http://bit.ly/1RP1IRG>
- ³¹ “Paraguay estudia programa de la FAO sobre previsión de tendencias de mercado”, *Última Hora*, 20 febrero 2015: <http://bit.ly/1RP33I2>
- ³² “Tributación actualizará hoy y mañana su portal de datos”, *Última Hora*, 28 marzo 2015: <http://bit.ly/1ZVGZLi>
- ³³ Ferreira R., “Paraguay: primer país de América Latina en mostrar al público los datos del presupuesto”, 29 mayo 2013: http://www.openlooksolutions.com/boost_paraguay/
- ³⁴ Disponible en: <http://bit.ly/1OR07W1>

VII. Recomendaciones generales

Esta sección contiene recomendaciones acerca de los próximos pasos para el proceso de la AGA en Paraguay a modo general, es decir, no en términos de compromisos específicos. Las mismas se basan en los hallazgos sobre los procesos de desarrollo e implementación del Plan, además del contexto nacional y las prioridades definidas por las partes interesadas.

Recomendaciones sustantivas

Recomendación No. 1: Definir una Estrategia Nacional pro Gobierno Abierto.

El Plan de acción es el instrumento principal para el avance de la agenda de la AGA. Es, además, un mecanismo para la implementación de tareas en el corto plazo, pero no debería confundirse con una estrategia ya que no cuenta con los elementos necesarios para serlo. Los compromisos establecidos son un conjunto de tareas o acciones aisladas y de alcance acotado. Sería recomendable entonces establecer primero una estrategia nacional y, a partir de ella, definir las metas, resultados esperados, acciones y actores en los distintos ámbitos de gobierno y poderes del Estado.

Tal estrategia debería contar con los siguientes componentes mínimos:

- Precondiciones que se requiere atender para abordar efectivamente los desafíos de un gobierno abierto, considerando el contexto paraguayo.
- Supuestos sobre los que descansa la estrategia.
- Diagnóstico de las problemáticas concretas que busca atender.
- Resultados esperados en el corto, mediano y largo plazo.
- Acciones contempladas para el logro de los resultados esperados (plan de acción o compromisos).
- Contribución de cada acción o compromiso a la solución de la problemática identificada.
- Esquema de funcionamiento y coordinación entre los tres poderes del Estado, gobiernos departamentales y municipales, y actores no gubernamentales.
- Realización y publicación de un diagnóstico sobre el estado de todos los canales de participación ciudadana y diálogo social existentes, usando los diferentes estándares y guías disponible.
- Una vez analizado el diagnóstico y definidas las deficiencias, identificación de mecanismos para lograr una efectiva participación a la ciudadanía.

Con estos componentes, la estrategia representaría un gran paso hacia la apertura transformadora del Estado. Para lograr esta transformación, eventualmente será necesario fortalecer los mecanismos de participación que brindarán a la ciudadanía la posibilidad de analizar, proponer, peticionar y diseñar, junto a sus autoridades y demás actores sociales, las estrategias para construir su ciudad, con una visión de futuro. También tendrá que propiciar la priorización de los problemas, influir en la toma de decisiones gubernamentales y en la utilización de las oportunidades de participación pública en programas de desarrollo económico y social. Dado que no será posible lograr estas grandes metas en un 100% en el corto plazo, la recomendación debería entenderse como una sugerencia de meta final para orientar los siguientes pasos.

Recomendaciones procedimentales

Recomendación No. 2: Fortalecer la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto.

Tal como se indicó en la Sección III de este informe, la Mesa de Trabajo Conjunta ha tenido considerables logros. Para fortalecerla, ésta debería:

- Contar con un reglamento interno.
- Elaborar criterios de evaluación de las acciones realizadas para el logro de las tareas y acciones encargadas a cada institución que integra la Mesa.
- Convocar a una mayor participación, conforme a los criterios establecidos en la AGA de apertura hacia la sociedad civil y su involucramiento real y efectivo. Para esta meta, podría diseñar e implementar campañas de comunicación informativas y socioeducativas a nivel nacional y departamental, con énfasis en los beneficios del gobierno abierto para la calidad de vida de las comunidades y el logro de los objetivos para el desarrollo sustentable.
- Difundir la existencia de la Mesa al interior de las instituciones involucradas, e incorporar a las instituciones que deberían participar en ella, como la Defensoría del Pueblo.
- Incorporar a los sectores sociales que han estado ausentes a lo largo de este primer año de implementación del Plan: sector académico, sector rural y sector multicultural.

Recomendaciones de contenido

Recomendación No. 3: Abordar el tema de la rendición de cuentas como prioridad del próximo plan.

Los problemas de corrupción que el país sigue sufriendo son indicativos de la necesidad de un plan de acción centrado en medidas para combatirla. Además, como se indica en la sección sobre prioridades manifestadas por las partes interesadas, es muy importante que las autoridades, especialmente las municipales y locales, conozcan los límites de su actuación y respondan por sus acciones y omisiones. El Plan de acción ha permitido dar varios pasos iniciales en materia de transparencia pero faltan otros. Por lo tanto, las partes interesadas del gobierno y de la sociedad civil que elaboren el próximo plan de acción deberían diseñar compromisos que vayan más allá de la transparencia y creen canales para que los ciudadanos identifiquen a los responsables de transgresiones.

Recomendación No. 4: Conformar una mesa de trabajo sobre gobierno abierto y desarrollo ambiental, protección de los recursos naturales y cuidado de los territorios de los pueblos indígenas.

En opinión de la investigadora del MRI y de las partes interesadas que fueron consultadas, este tema es prioritario y merece que el siguiente plan de acción incluya la creación de una mesa de trabajo específicamente dedicada a él. Tal inclusión implicaría:

- Involucrar a la Secretaría Nacional del Medio Ambiente y al Instituto Paraguayo del Indígena en el desarrollo e implementación del plan.
- Garantizar que los pueblos indígenas tengan la oportunidad de participar en las consultas previas al desarrollo del plan.
- Contar con compromisos ambiciosos sobre el tema, por ejemplo, el de crear una mesa de rendición de cuentas nacional sobre gobierno abierto y desarrollo ambiental, protección de los recursos naturales y cuidado de los territorios de los pueblos indígenas.

Recomendación No. 5: Aumentar la transparencia, participación y rendición de cuentas del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE).

Como se señala arriba, esta recomendación constituye una prioridad para algunas de las OSC consultadas. Dados los montos de inversión gestionados por FONACIDE y los efectos transformadores que puede tener en las comunidades, el siguiente plan debería contemplar mecanismos para aumentar la transparencia, participación y rendición de cuentas. Algunos pasos específicos podrían incluir:

- Mejorar el proceso de priorización de proyectos mediante criterios precisos y transparentes de priorización de sus inversiones.
- Desarrollar más la herramienta “Controlador FONACIDE” creada como parte de los hackathones en el segundo compromiso.
- Incluir elementos para controlar la discrecionalidad a nivel local. Según las partes interesadas que fueron consultadas, el listado de priorización no es siempre respetado por las municipalidades a la hora de realizar obras, posiblemente debido a influencias políticas.
- Sin que se desvíen muchos recursos del FONACIDE ni se perjudique su eficacia, crear y desarrollar instancias de rendición de cuentas de todo el proceso administrativo del FONACIDE. Tales instancias podrían tomar la forma de comisiones de padres, asociaciones de cooperadoras escolares o centros de estudiantes. En muchos casos es probable que ya existan instancias como las mencionadas. La creación del Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza, en el actual Plan, podría ofrecer lecciones sobre cómo implementar esta recomendación.

Las cinco recomendaciones SMART

A partir de 2014, todos los informes del MRI incluyen cinco recomendaciones clave sobre el próximo ciclo de planificación de las acciones de la AGA. Los gobiernos participantes en la AGA tendrán que responder a estas recomendaciones clave en sus autoevaluaciones anuales. Estas recomendaciones deberían seguir la lógica *SMART* es decir, ser específicos, medibles, asequibles, responsables, y tener tiempos o plazos definidos.

<i>Las cinco principales recomendaciones SMART</i>
1: Definir una Estrategia Nacional pro Gobierno Abierto que aborde problemáticas específicas, precise los resultados esperados, y explicita mecanismos de coordinación entre los poderes del Estado.
2: Fortalecer la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto, dotándola de un reglamento interno y criterios de evaluación, y aumentando la participación e involucramiento de otras instituciones y sectores clave.
3: Dotar al plan de acción de un foco en la rendición de cuentas a través de la inclusión de compromisos específicos referidos al tema y/o de actividades que sirvan para garantizar la rendición de cuentas en los compromisos más amplios.
4: Conformar una mesa de trabajo sobre gobierno abierto y desarrollo ambiental, protección de los recursos naturales y cuidado de los territorios de los pueblos indígenas. Esta debería garantizar la participación de las distintas partes interesadas en el desarrollo del plan, y velar por que el siguiente plan de acción incluya compromisos ambiciosos sobre estos temas.
5: Aumentar la transparencia, participación y rendición de cuentas en el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) a través de la creación de instancias locales de rendición de cuentas y de herramientas de transparencia como un tablero de control ciudadano.

VIII. Metodología y fuentes de información

Como complemento a la autoevaluación del gobierno, investigadores con experiencia en gobernanza, preferentemente del país participante, elaboraron un informe independiente de avance.

Estos expertos usan una metodología común¹ que sigue las pautas de la AGA basadas en una combinación de entrevistas a partes interesadas locales y en el análisis y revisión de documentos. Este informe fue revisado por un Panel Internacional de Expertos (nombrados por el Comité Directivo de la AGA) para certificar que cumple con los estándares más altos de investigación.

El análisis del avance en los planes de acción de la AGA resulta de una combinación de entrevistas, análisis de documentos e información obtenida en reuniones con las partes interesadas. El informe incorpora la autoevaluación del gobierno y otras evaluaciones realizadas por la sociedad civil u organizaciones internacionales respecto a temas específicos.

Los investigadores nacionales se reunieron con las partes interesadas a fin de garantizar que éstos relatan en forma correcta los eventos del proceso AGA en el país. Dadas las restricciones financieras y temporales, el MRI no puede consultar a todas las personas afectadas o interesadas. Por lo tanto, el MRI intenta ser metodológicamente transparente y, cuando es posible, hace pública la participación de las partes interesadas. Más abajo se detalla este proceso. El MRI protege la identidad de los informantes que así lo requieran en los contextos, pertenezcan o no al gobierno.

En Paraguay, el MRI se asoció con el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción (CPP-UCA). La investigadora del CPP-UCA, encargada de elaborar la mayor parte de este informe, es María José García.

Revisión y análisis documental

La investigadora revisó el Segundo Plan de Acción 2014-2016, la Guía de Implementación del Segundo Plan de Acción 2014-2016, el Tablero de Control del módulo Monitorea el Plan de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y el informe de autoevaluación elaborado por el gobierno paraguayo. También revisó notas periodísticas relacionadas con la implementación del Plan en Paraguay, además de publicaciones e informes de investigación y de organizaciones de la sociedad civil sobre temas relacionados con cada uno de sus compromisos. Por último, corroboró la existencia y funcionamiento en línea de las herramientas digitales que fueron parte de los compromisos.

Entrevistas y grupos focales

La investigadora realizó entrevistas a las siguientes personas durante septiembre de 2015:

- Jorge Galeano Paredes, Técnico de la Unidad de Gobierno Abierto de la STP y punto de contacto para la AGA.
- Santiago García, Coordinador de la Unidad de Gobierno Abierto de la STP.
- Federico Legal, Director de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia.
- Carolina Mallada, Asesora Técnica de la Dirección General de Planificación del Ministerio de Agricultura y Ganadería.
- Pedro Sosa, Técnico de la Unidad de Desarrollo Territorial de la STP.

- Teófilo Urbietta, Consultor del BID para la STP y miembro del Equipo Nacional Estrategia País (ENEP).

Consultas a expertos y solicitud de informes a OSC

La ciudadanía y las OSC fueron invitadas a participar en el proceso mediante correos electrónicos, sitios web del Centro de Políticas Públicas y las redes sociales. Las siguientes personas y organizaciones respondieron a las convocatorias:

- Organización Reacción Paraguay, en la persona de su Director Ejecutivo, David Riveros. Entregó datos relevantes como única organización experta no basada en Asunción, y pionera en las iniciativas de FONACIDE (22/04/15 y 17/9/15).
- CEAMSO, en la persona de Celeste Gómez. Actuó como contraparte del Gobierno en el proceso de implementación del Plan (julio y agosto de 2015).
- Gonzalo Ávila, como miembro de las organizaciones *We Do Politics*, CAEP y Asuntos del Sur. Intercambió información basada en su experiencia en participación ciudadana y gobiernos locales (25/7/15 y 14/11/15).

Encuentros informativos organizados por el Gobierno

La investigadora participó en las dos primeras reuniones de la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto realizadas durante 2015. Además, como investigadora asociada al CPP y al IRM, organizó con miembros de la Mesa, el evento “Conversatorio Oportunidades de Gobierno Abierto y Desafíos para la participación y colaboración” realizado el 16 de junio de 2015, como antesala del Diálogo Regional de Gobierno Abierto realizado en Asunción ese mismo mes.

Además el Centro de Políticas Públicas organizó, con la STP y la OSC Semillas para la Democracia, su habitual evento “Jornadas de Políticas Públicas” que en 2015 estuvo destinado al tema del gobierno abierto (paneles interactivos durante el 24 y 25 de noviembre de 2015).

Datos basados en una encuesta

El 19 de agosto de 2015, el CPP lanzó una encuesta en línea sobre el grado de conocimiento del Segundo Plan Nacional de Acción que dedicaba una sección a conocer las expectativas de los encuestados sobre un tercer plan de acción. La misma se encuentra inserta en el sitio web del CPP y de la Secretaría Nacional de Cultura, quienes le han dado el lema “Que lo público sea público” parafraseando el discurso de ascensión de mando del Presidente Horacio Cartes.

Seis personas y organizaciones respondieron la encuesta: tres particulares, un organismo gubernamental (SNC) y dos OSC (TEDIC y CIRD. La encuesta está disponible en: <http://www.sicpy.gov.py/generales/?7008#> y en <http://goo.gl/forms/wnLWiYWlfe>; o visitando el sitio web www.centrodepoliticaspUBLICAS.org.

¹ La orientación completa para la investigación MRI puede ser consultada en el Manual de Procedimientos MRI, disponible en: <http://www.opengovpartnership.org/about/about-irm>

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una manera clave para que los gobiernos, las sociedades civiles y los sectores privados puedan seguir (bianualmente) el desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. Un Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel es conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del Panel son:

- Yamini Aiyar
- Debbie Budlender
- Liliane Corea
- Hazel Feigenblatt
- Jonathan Fox
- Hille Hinsberg
- Anuradha Joshi
- Rosemary McGee
- Gerardo Munck
- Ernesto Velasco

Un equipo pequeño, con sede en Washington, D.C., orienta la elaboración de los informes en colaboración cercana con los investigadores nacionales. Cualquier pregunta o comentario sobre este informe puede ser dirigida a irm@opengovpartnership.org

IX. Requisitos de elegibilidad

En septiembre de 2012, la AGA comenzó a animar a los países participantes a adoptar compromisos que fuesen ambiciosos en relación a los criterios de elegibilidad de la AGA.

La Unidad de Apoyo de la AGA revisa los criterios de elegibilidad anualmente. Los resultados se presentan abajo.¹ Cuando es pertinente, la sección de Contexto de País de los informes del MRI incluye consideraciones en relación a los avances o retrocesos experimentados por los países en relación a criterios específicos de elegibilidad.

Criterio	2011	Actual	Cambio	Definición
Transparencia presupuestaria ²	Sin datos	Sin datos	No aplica	4 = Se publican la propuesta de presupuesto del Ejecutivo y el informe de auditoría 2 = Uno de los dos publicado 0 = Ninguno publicado
Acceso a la información ³	3	4	↑	4 = Ley de acceso a la información 3 = Provisión constitucional de acceso a la información 1 = Proyecto de ley de acceso a la información 0 = Ninguna ley
Declaración jurada de bienes ⁴	3	2	↓	4 = Ley de declaración de bienes, con datos públicos 2 = Ley de declaración de bienes, sin datos públicos 0 = Ninguna ley
Participación cívica (Puntaje bruto)	4 (8.24) ⁵	4 (8.24) ⁶	No cambio	Puntaje bruto en <i>EIU Citizen Engagement Index</i> : 1 > 0 2 > 2.5 3 > 5 4 > 7.5
Total / Posible (Porcentaje)	10/12 (83%)	10/12 (83%)	No cambio	75% de los puntos posibles para ser elegible

¹ Para más información ver <http://www.opengovpartnership.org/how-it-works/eligibility-criteria>

² Para más información ver Tabla 1 en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. Para evaluaciones actualizadas, ver <http://www.obstracker.org/>

³ Las dos bases de datos utilizados son Provisiones Constitucionales en <http://www.right2info.org/constitutional-protections> y Leyes y Anteproyectos de Leyes en <http://www.right2info.org/access-to-information-laws>

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes, and Andrei Shleifer, "Disclosure by Politicians," *Tuck School of Business Working Paper 2009-60*, (2009): <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), "Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency," in *Government at a Glance 2009*, OECD, (2009): <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, "Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries" Washington, DC: World Bank (2009): <http://bit.ly/1cIokyf>; Para información más reciente, vea <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de AGA cambió los dos medios de verificación para declaración jurada de bienes. La existencia de una ley y el acceso público de las declaraciones juradas de bienes reemplazaron el medio de verificación previo de presentación pública por políticos y presentación pública por funcionarios de alto rango. Para información adicional, vea la nota orientativa de Requisitos de Elegibilidad AGA 2014 en <http://bit.ly/1EjLj4Y>

⁵ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2010: Democracy in Retreat", Londres: Economist, (2010): <http://bit.ly/eLC1rE>

⁶ Economist Intelligence Unit, "Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents", Londres: Economist (2014): <http://bit.ly/18kEzCt>