

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

Felipe Franco-Gutiérrez, investigador independiente

Tabla de Contenidos

Executive Summary: Paraguay	3
Resumen Ejecutivo: Paraguay	7
I. Introducción	11
II. Contexto de gobierno abierto en Paraguay	12
III. Liderazgo y proceso multiactor	16
IV. Compromisos	24
1. Rendición de Cuentas a Pueblos Indígenas	26
2. Socialización de los Servicios Sociales áreas de Salud y Educación	31
3. Tramitación en línea de beneficios previsionales	35
4. Fortalecimiento de los consejos de desarrollo como mecanismo de participación ciudadana	38
5. Fortalecer la participación ciudadana en los programas de lucha contra la pobreza	41
6. Sistema de informes de costos de servicios de salud utilizados por cada beneficiario	45
7. Precios referenciales	48
8. Transformación Educativa	52
9. Observatorio Educativo Ciudadano (OEC)	55
10. Transparencia en la Microplanificación Educativa	60
11. Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto	64
12. Acceso a la información sobre servicios de agua	67
13. Participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados	70
14. Participación ciudadana en la reforma de la seguridad social	73
15. Sistema de Información Gestión Penitenciaria	76
16. Acceso al derecho a la identidad de las personas, con prioridad en grupos vulnerables	79
17. Datos abiertos sostenible y responsable	81
18. Formulación participativa de una política nacional de simplificación de trámites	85
19. Programa Seamos Ciudadanos	88
20. Mecanismos de transparencia y anticorrupción	92
21. Ley de Ética Pública e Integridad	95
22. Manual de rendición de cuentas	98
23. Rendición de cuentas e incidencia ciudadana en la acción climática	101
24. Información ambiental	106

25. Ley de “Archivo General de la Nación y del Sistema Nacional de Archivos de la República de Paraguay”	109
26. Instalación de un Observatorio del Sistema de Justicia Penal	112
27. Un jurado de enjuiciamiento de magistrados transparente	116
28. Mecanismos de medición de gestión de agentes fiscales	120
29. Dialogo social y participación ciudadana del Gabinete Civil	123
30. Jóvenes Protagonistas	126
31. Justicia Abierta	129
32. Mecanismos para mejorar el seguimiento de la gestión legislativa	134
Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.	134
33. Herramientas para mejorar el acceso a la información legislativa	138
Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.	138
34. Buenas prácticas de ética y transparencia legislativa	142
Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.	142
35. Espacios que faciliten la participación ciudadana	145
Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.	145
V. Recomendaciones generales	148
VI. Metodología y fuentes	152
Anexo I. Resumen del desempeño de Paraguay a lo largo del desarrollo del plan de acción	155



Executive Summary: Paraguay

The co-creation process of Paraguay's fourth action plan was highly collaborative, resulting in a plan that engages all three branches of government and covers the 17 Sustainable Development Goals. However, due to an overlap with national elections, the process faced challenges associated with the resulting political transition. The IRM recommends the creation of a rules manual for the co-creation process and the overall work of the Mesa Conjunta (Joint Open Government Board) to minimize these issues going forward.

The Open Government Partnership (OGP) is a global partnership that brings together government reformers and civil society leaders to create action plans that make governments more inclusive, responsive and accountable. The Independent Reporting Mechanism (IRM) monitors each action plan to ensure that governments follow through on commitments. Paraguay joined OGP in 2011 and has since implemented 3 action plans. This report assessed the design of the country's fourth action plan

Action plan overview

In the past few years, Paraguay has made significant progress in the creation of regulatory frameworks to promote transparency and access to information. The most recent action plan furthers these efforts by implementing initiatives to halt corruption, following the recent accusations made against leaders. It also includes steps to strengthen local and regional development.

The co-creation process was highly ambitious and entailed great efforts with regards to organization, communication and participation of all the relevant stakeholders. This represented a gradual improvement in terms of ambition and performance from the previous co-creation process. Despite its good performance during its early stages, the co-creation process overlapped with national elections, which led to challenges associated with the resulting political transition. The final selection of commitments was rushed, resulting in the creation of some commitments with unclear expected impacts.

Table 1. At a glance

Member since: 2011
Action plan under review: 4 (2018-2020)
Type of report: Design
Number of commitments: 35

Action plan development

Is there a multi-stakeholder forum? Yes
Level of public influence: Collaborate
Acted contrary to OGP process: No

Action plan design

Commitments relevant to OGP values: 33 (94%)
Transformative commitments: 2 (6%)
Potentially starred: 2 (6%)

Action plan implementation

Starred commitments: N/A
Completed commitments: N/A
Commitments with major DIOG**: N/A
Commitments with outstanding DIOG**: N/A

**DIOG: Did it Open Government



Overall, the action plan engages the three branches of government and encompasses the 17 Sustainable Development Goals of the 2030 Agenda, with five key areas: equal opportunities; transparent and efficient public management, land-use planning and environmental sustainability.

For this action plan Paraguay received OGP's Multi-Donor Trust Fund and allocated the funds to the design and implementation of activities under commitment 2: Socialization of social health and education services.

Table 2. Noteworthy commitments

Commitment description	Next steps	Status at the end of the implementation
1. Accountability to indigenous peoples Accountability by the key public agencies in charge of implementing public policies that affect indigenous peoples.	The IRM recommends carrying this commitment over to the next action plan, and to broaden its reach beyond the Chaco region to reach other indigenous communities.	<i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
5. Strengthen citizen participation in anti-poverty programs Enhance participation in and accountability of anti-poverty programs.	The IRM recommends the re-design of this commitment, considering that both programs included here have very specific characteristics and should therefore be addressed differently.	<i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
13. Organized boys, girls and teenagers as lead players Encourage the participation of organized boys, girls and teenagers as lead players.	The IRM recommends the strengthening of the committees to go beyond the delivery or socialization of the Children and Adolescents Code and to be supported by tools to empower the youth to meaningfully participate.	<i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
17. Sustainable and responsible open data Co-create and implement an open data policy.	The IRM recommends to carry over this commitment and to include the implementation of concrete actions, emphasizing practical details related to the dissemination of open data.	<i>Note: This will be assessed at the end of the action plan cycle.</i>
23. Climate Change Accountability	The IRM recommends to regulate this process of accountability within MADES as	<i>Note: This will be assessed at the</i>

Inform the public about actions taken by Paraguay against climate change, and create spaces for the public to influence these policies.	means of institutionalization, whether that be done through a decree or resolution.	<i>end of the action plan cycle.</i>
---	---	--------------------------------------

Recommendations

The IRM recommendations aim to inform the development of the next action plan and guide the implementation of the current action plan.

Table 3. Five key IRM recommendations

1. Create a rules manual for the co-creation process and the work of the Mesa Conjunta de Gobierno Abierto (Joint Open Government Board).
2. Strengthen unique communication and decision channels to include all active participants of the action plan process.
3. Prioritize including high quality and ambitious commitments, and ensure that they address concrete national context issues.
4. Link the open government action plan with institutional policies developed by the new government that are linked to open government values.
5. Consider designing a strategy for regional and/or local engagement in open government matters.

ABOUT THE AUTHOR

Felipe Franco-Gutierrez is a lawyer specializing in administrative law by the Pontificia Universidad Javeriana, Bogota, Colombia and holds a masters' degree in international affairs and global governance by the American University School of International Service, Washington, D.C. Since 2018, he works as independent researcher of OGP's Independent Reporting Mechanism.

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 (IRM) assesses development and implementation of national action plans to foster dialogue among stakeholders and improve accountability.

Open
Government
Partnership





Resumen Ejecutivo: Paraguay

La cocreación del cuarto plan de acción fue altamente colaborativa, resultando en un plan que involucra las tres ramas del Poder Público y abarca los 17 objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Sin embargo, al coincidir con la época electoral del país, el proceso se enfrentó a contratiempos relacionados con la transición del nuevo gobierno. Se recomienda crear un nuevo reglamento del proceso de cocreación y del trabajo de la Mesa Conjunta para minimizar este tipo de retos en el futuro.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA, u OGP por sus siglas en inglés) es una alianza mundial que reúne a reformadores de gobiernos y líderes de la sociedad civil para crear planes de acción que hagan a los gobiernos más inclusivos, receptivos y responsables. El Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) monitorea todos los planes de acción para asegurar que los gobiernos hagan seguimiento a los compromisos y los cumplan. Paraguay se unió a la AGA en 2011. Desde ese momento, Paraguay ha implementado 3 planes de acción. Este reporte evalúa el diseño del cuarto plan de acción del país.

Descripción general del plan de acción

En los últimos años Paraguay ha dado pasos importantes para avanzar marcos regulatorios que fomentan la transparencia y el acceso a la información en el territorio nacional. Su más reciente plan de acción amplía estos esfuerzos por medio de iniciativas que buscan disminuir la corrupción frente a recientes alegaciones de corrupción por parte de distintos dirigentes, al igual que consolidar el desarrollo local y regional del país.

El proceso de cocreación del cuarto plan de acción fue un proceso altamente ambicioso caracterizado por grandes esfuerzos de organización, comunicación y participación de todos los actores involucrados, lo cual representó una mejora gradual en ambición y desempeño del proceso anterior. A pesar del buen desempeño en sus primeras etapas, este proceso coincidió con la época electoral, y afrontó retos de continuidad durante la transición de gobiernos. Eventualmente la selección final de

Tabla 1. Vista rápida

Participa desde: 2011
Plan de acción bajo revisión: 4 (2018-2020)
Tipo de reporte: Diseño
Cantidad de compromisos: 35

Desarrollo del plan de acción

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

Diseño del plan de acción

Compromisos relevantes a los valores de OGP: 33 (94%)
Compromisos transformadores: 2 (6%)
Potencialmente estelares: 2 (6%)

Implementación del plan de acción

Compromisos estelares: N/A
Compromisos completados: N/A
Compromisos con DIOG Significativos**: N/A
Compromisos con DIOG Excepcionales**: N/A

**DIOG: Did it Open Government



los compromisos fue apresurada, resultando en que algunos compromisos carecieran de claridad sobre sus impactos esperados.

En general el plan de acción involucra las tres ramas del Poder Público y abarca los 17 objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivos de Desarrollo Sostenible), siendo las cinco áreas principales: igualdad de oportunidades, gestión pública transparente y eficiente, ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

Para este plan de acción Paraguay solicitó recursos del Fideicomiso de Múltiples Donantes de OGP que fueron usados para el diseño e implementación de actividades del compromiso 2: Socialización de los Servicios Sociales áreas de Salud y Educación.

Tabla 2. Compromisos notables

Descripción del compromiso	Siguientes pasos	Estatus al final del ciclo de implementación
1. Rendición de Cuentas a Pueblos Indígenas Rendición de cuentas de las principales instituciones públicas responsables de la implementación de políticas públicas que afectan a los pueblos indígenas.	Se recomienda darle continuidad a este compromiso en un futuro plan de acción y expandir su alcance más allá del Chaco para cubrir otras comunidades indígenas en el país.	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>
5. Fortalecer la participación ciudadana en los programas de lucha contra la pobreza Impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los programas de lucha contra la pobreza.	Se recomienda rediseñar este compromiso, teniendo en cuenta que los dos programas que se encuentran aquí integrados tienen características tan específicas que ameritan un tratamiento diferenciado.	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>
13. Participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados Promover la participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados.	Se recomienda que el enfoque que se brinde al fortalecimiento de los comités trascienda la entrega o socialización del Código de la Niñez y la Adolescencia, y esté acompañado de herramientas que empoderen a los menores en la participación.	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>
17. Datos abiertos sostenible y responsable	Se recomienda retomar este compromiso para incluir	<i>Nota: esto se evaluará al final del</i>

Cocrear e implementar política de datos abiertos.	acciones concretas de implementación de la política pública, con énfasis en aspectos prácticos de la divulgación de datos abiertos.	<i>ciclo del plan de acción.</i>
23. Rendición de cuentas en la acción climática Informar a la ciudadanía sobre las acciones desarrolladas por el Paraguay para hacer frente al cambio climático, y crear un espacio de incidencia ciudadana en estas políticas.	Se recomienda reglamentar este proceso de rendición de cuentas al interior del MADES como medio para su institucionalización, bien sea a través de un decreto o resolución administrativa.	<i>Nota: esto se evaluará al final del ciclo del plan de acción.</i>

Recomendaciones

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

Tabla 3. Cinco recomendaciones CLAVE del MRI

1. Crear una reglamentación conjunta del proceso de cocreación y del trabajo de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto.
2. Consolidar canales únicos de comunicación y deliberación que concentren a todos los participantes activos del proceso del plan de acción.
3. Dar prioridad a la inclusión de compromisos de mayor calidad y ambición en su estructura y que respondan a problemáticas concretas dentro del contexto nacional.
4. Articular el plan de acción de gobierno abierto con las políticas institucionales desarrolladas por el nuevo gobierno, que guarden especial relación o desarrollo a los compromisos o valores del gobierno abierto.
5. Considerar estrategia de involucramiento departamental y/o municipal en temas de gobierno abierto.

SOBRE EL AUTOR

Felipe Franco-Gutiérrez es abogado y especialista en derecho administrativo de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá, Colombia y magister en asuntos internacionales con énfasis en gobernanza global de American University School of International Service en Washington D.C. Desde 2018 se desempeña como consultor de investigación del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto.

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



I. Introducción

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

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

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

II. Contexto de gobierno abierto en Paraguay

Paraguay ha avanzado en marcos regulatorios para fomentar la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, quedan retos por adelantar en la protección del espacio cívico y la lucha contra la corrupción. El año 2018 fue un año de transición de Gobierno marcado por polarización política y por una serie de alegaciones de corrupción por parte de distintos dirigentes políticos. Para hacer frente a esta realidad, existen en la actualidad diferentes iniciativas en el país que buscan cerrar frentes a la corrupción y consolidar el desarrollo local y regional de Paraguay.

Paraguay es una república pluricultural y bilingüe, constituida como Estado social de derecho desde el año 1992. Sus idiomas oficiales son el castellano y el guaraní, este último originario de los grupos tupí-guaraní y mataco-guaicurú. Ocupa dos regiones separadas por el río Paraguay, y cuenta con puertos en los ríos Paraguay y Paraná que dan salida al océano Atlántico. Paraguay significa “agua que corre al mar” en guaraní, lo cual da cuenta de la vasta riqueza hídrica del país. Su Gobierno es de régimen presidencialista y las ramas legislativa, ejecutiva y judicial ejercen el Poder Público.

Según datos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la economía paraguaya va en crecimiento desde el año 2017, registrando un aumento del 4,8% anual en comparación con el promedio de la región¹. Como resultado de este crecimiento, Paraguay redujo su índice de pobreza total a un 49% y de pobreza extrema a un 65%, representando el mayor descenso respecto al promedio de la región². Paraguay es el segundo exportador mundial de energía eléctrica³, y es también un país con una producción agrícola y ganadera estable.

En cuanto a la posición de Paraguay en relación al gobierno abierto, el país ha avanzado en marcos regulatorios para fomentar la transparencia y el acceso a la información, sin embargo, quedan retos por adelantar en la protección del espacio cívico y la lucha contra la corrupción.

Transparencia y acceso a la información

Paraguay cuenta desde 2014 con un marco normativo e institucional establecido para fomentar la transparencia y el acceso a la información pública. Dentro de este marco se destaca puntualmente la expedición de la Ley No. 5282/2014, del libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental⁴.

Esta ley reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental⁵. También impone diferentes obligaciones a cargo del Estado, como el establecimiento de oficinas de acceso a la información pública en todas las instituciones públicas y municipios, encargadas de recibir las solicitudes de información de la ciudadanía, así como de la asistencia y orientación al solicitante de información. En la evaluación que realizó el Global Right to Information Rating a esta ley, con un resultado de 62 puntos sobre 150⁶, se resaltan aún debilidades frente al alcance de la protección del derecho a acceso a la información, así como deficiencias en cuanto a las excepciones, causales de rechazo y sanciones dispuestas para las autoridades públicas que incumplen esta disposición legal. De igual manera, se presentan carencias en la disponibilidad, licenciamiento y manipulación de datos electrónicos, de acuerdo con los resultados del Barómetro de Datos Abiertos de la World Wide Web Foundation⁷.

Ahora bien, el Gobierno incluyó una serie de actividades relacionadas con la Ley 5282/14, como el compromiso 1 del Plan de Acción 2014-2016. Estas actividades incluyeron la promulgación y sanción de la ley, la creación de la Dirección de Acceso a la Información Pública del Ministerio de Justicia, así como la creación y puesta en marcha de las Oficinas de Acceso a la Información Pública y los Centros de Información y Atención Ciudadana⁸. En su evaluación de fin de término al mencionado plan de acción, el IRM calificó este compromiso como estelar⁹.

Tras cinco años de su implementación, el Gobierno reporta avances importantes en el uso de esta normativa, con más de 15.000 solicitudes de información recibidas¹⁰. Sin embargo, se ha evidenciado un bajo cumplimiento de esta disposición en municipios y gobernaciones, incluso calificado como nulo¹¹, y la existencia de casos en donde entidades nacionales se niegan a entregar información, lo cual ha motivado demandas¹² ante los estrados judiciales.

Libertades fundamentales y espacio cívico

Desde el año 1945 hasta 1989 Paraguay se encontraba bajo la dictadura del general Alfredo Stroessner. En 1992 por medio de una convención nacional de constituyentes se elaboró una nueva constitución donde se manifestó la importancia de la libertad, igualdad y justicia. Este nuevo texto constitucional reafirmó los principios de la democracia republicana, representativa, participativa y pluralista¹³, logrando una mayor participación ciudadana, aunque las minorías y los campesinos se encontraban en desventaja, debido a la discriminación¹⁴.

El último informe de Freedom of the World 2019 califica a Paraguay como un país “parcialmente libre”, y lo ubica en los últimos puestos de la región. Reporta grandes y persistentes problemáticas que limitan los derechos de las personas, tales como el crimen organizado y la pobreza, y de las personas en especial protección, como las mujeres y las poblaciones indígenas¹⁵. Asimismo, de acuerdo con el CIVICUS Monitor¹⁶, que evalúa la calidad del espacio de acción de la sociedad civil (espacio cívico) estructurado por las tres libertades fundamentales de asociación, expresión y reunión pacífica, los titulares del poder en Paraguay imponen restricciones legales y prácticas para el pleno disfrute de los derechos fundamentales. Esto evidencia un espacio cívico “obstruido” por acciones que debilitan la labor de las organizaciones de la sociedad civil.

Lucha contra la corrupción

Paraguay es un Estado parte de la Convención Internacional contra la Corrupción de la Organización de Estados Americanos (OEA)¹⁷ y de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción¹⁸. A partir de estos compromisos internacionales, el país ha avanzado en implementar medidas que prevengan, ataquen, sancionen y erradiquen los actos corruptos. Ejemplos de ello son la aprobación del Plan de Prevención de la Corrupción en 2012 y la creación de la Red de Transparencia y Anticorrupción en 2016¹⁹.

También en 2012, Paraguay creó la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) como la instancia rectora en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia²⁰.

A pesar de los esfuerzos para erradicar la corrupción, el último informe del Índice de Percepción de la Corrupción 2018 de Transparencia Internacional²¹ ubicó a Paraguay en el puesto 132/180, con un puntaje de 29/100 (siendo 1 muy corrupto y 100 muy limpio). En la más reciente medición del Latinobarómetro 2018²², Paraguay es el quinto país de la región en el que se considera que la corrupción es el problema más importante, y donde el 65% de la población afirma que el presidente y los funcionarios públicos están siempre involucrados en actos de corrupción. Asimismo, la última actualización del Business Anti-Corruption Portal

de 2016²³ estableció que la implementación de la legislación existente en Paraguay es débil, y muchos funcionarios gubernamentales se involucran en la corrupción con impunidad.

Contexto político

El cuarto plan de acción 2018-2020 se desarrolla en un momento de transición política. El 15 de agosto de 2018, Mario Abdo Benítez tomó posesión como el presidente número 57 de la República de Paraguay²⁴. Su antecesor, Horacio Cartes renunció a la presidencia en mayo de 2018, tras alegaciones de nexos con redes de contrabando y lavado de dinero²⁵.

Abdo Benítez es el líder del Partido Colorado, una agrupación política creada en 1947 y que ha ostentado el poder en Paraguay por cerca de 70 años²⁶. Este partido controla en la actualidad una mayoría propia de la Cámara de Diputados²⁷. En su discurso de posesión, Abdo Benítez prometió cambios profundos para superar graves problemáticas como la corrupción, el crimen organizado y las carencias en los servicios de salud y educación²⁸. Afirmó también una de sus prioridades es la educación. Durante su primer año de Gobierno²⁹, el presidente impulsó varias iniciativas clave: una reforma tributaria ambiciosa que no fue bien recibida por parte de la oposición; una propuesta de cambios en la educación centrados en la formación de un nuevo modelo pedagógico, y la promoción de relaciones con gobiernos exteriores como Brasil y Colombia.

No obstante lo anterior y pese al poco tiempo de su mandato, el presidente se ha enfrentado a un crecimiento en la desconfianza ciudadana y a movilizaciones de calle³⁰.

1 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43964/137/EEE2018_Paraguay_es.pdf

2 <http://www.bancomundial.org/es/country/paraguay/overview>

3 <http://www.embajadeparaguay.ec/index.php/informacion-general/datos-generales-del-paraguay>

4 <https://www.opengovpartnership.org/stories/la-politica-de-gobierno-abierto-en-paraguay-etapa-electoral-y-proxima-administracion-presidencial-y-legislativa/>

5 https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/ley5282.2014_psinn312.pdf

6 <https://www.rti-rating.org/country-detail/?country=Paraguay>

7 https://opendatabarometer.org/country-detail/?_year=2017&indicator=ODB&detail=PRY

8 <https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/06/PLAN-DE-ACCION-2019-2020-ABIERTO-INGLES.pdf>

9 Para más información, puede consultar el informe de fin de término aquí: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2001/01/Paraguay_EOTR_2014-2016.pdf

10 <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/noticias/buscan-perfeccionar-portal-de-acceso-la-informacion-publica>

11 <https://www.ultimahora.com/municipios-y-gobernaciones-falta-ley-acceso-la-informacion-n118749.html>

12 <https://www.abc.com.py/nacionales/buscan-destruir-ley-de-aip-1784560.html>

13 <https://www.scielo.conicyt.cl/pdf/revcipol/v37n2/0718-090X-revcipol-37-02-0543.pdf>

14 http://www.oas.org/juridico/spanish/mesicic2_pry_anexo3.pdf

15 <https://freedomhouse.org/report/freedom-world/2019/paraguay>

16 <https://monitor.civicus.org/country/paraguay/>

17 http://www.senac.gov.py/archivos/documentos/Ley-977-1996-Que-Aprueba-la-Convencion-Interamericana-Contra-la-Corrupcion_wct0dltk.pdf

18 http://www.senac.gov.py/archivos/documentos/UNCAC.%20Convencion%20de%20las%20NNUU%20contra%20la%20Corrupcion_01xtpjci.pdf

19 <http://www.5dias.com.py/2017/11/el-combate-a-la-corrupcion-desde-el-marco-juridico/>

20 http://www.senac.gov.py/archivos/documentos/Decreto_N_10144_2012_Que%20crea%20la%20SENAC_zlxcx193.pdf

21 <https://www.transparency.org/cpi2018>

22 <http://www.latinobarometro.org/lat.jsp>

23 <https://www.ganintegrity.com/portal/country-profiles/paraguay/>

24 La victoria de Abdo Benítez en abril de 2018 sobre su opositor, el dirigente liberal Efraín Alegre del Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), se dio por menos de cuatro puntos de votación. Esta votación se consideró la ventaja más ajustada desde las elecciones de 1993 (https://elpais.com/internacional/2018/04/22/america/1524427963_885415.html), en las que Juan Carlos Wasmosy derrotó a Domingo Latino por una diferencia de siete puntos (<http://pdba.georgetown.edu/Elecdata/Para/pres93.html>).

25 https://elpais.com/internacional/2018/05/28/america/1527519978_747782.html

26 <https://www.france24.com/es/20180815-historia-paraguay-partido-colorado-benitez>

27 <https://www.ultimahora.com/partido-colorado-mantendra-mayoria-propia-la-camara-diputados-n1144297.html>

28 <https://www.dw.com/es/abdo-ben%C3%ADtez-jura-como-presidente-con-la-promesa-de-un-nuevo-paraguay/a-45096444>

²⁹ <https://latinamericanpost.com/es/28373-paraguay-asi-va-la-presidencia-de-mario-abdo-benitez>

³⁰ El presidente ha tenido que enfrentarse a la posibilidad de un juicio político por parte de la oposición, como resultado de un acuerdo bilateral con Brasil filtrado a la opinión pública, sobre la planta hidroeléctrica de Itaipú, y que generó desconcierto e indignación y una amplia movilización ciudadana. Cinco ministros renunciaron a sus cargos por cuenta de estos acontecimientos y el presidente anuló dicho pacto internacional en julio de 2018. Este suceso generó desconfianza ciudadana en el Gobierno, cuestionando su legitimidad, y la credibilidad del presidente quien fue acusado de ceder la soberanía del país en razón a los intereses económicos y políticos de otras naciones como Brasil. Para más información, ver:

- <https://www.france24.com/es/20190801-presidente-paraguay-abdo-benitez-juicio-politico>
- <https://www.ultimahora.com/sindicatos-exigen-rechazo-acuerdo-itaipu-y-anuncian-movilizaciones-n2834155.html>
- <https://www.lanacion.com.py/politica/2019/07/29/tras-cuestionado-acuerdo-bilateral-mario-abdo-acepto-renuncias/>
- <https://cnnespanol.cnn.com/video/paraguay-brasil-anulan-acuerdo-con-abdo-benitez-pide-fe-en-su-gobierno-vo-lopez-brkl/>
- <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49198915>

III. Liderazgo y proceso multiactor

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto llevó a cabo un proceso amplio de cocreación y de participación del cuarto plan de acción. Este proceso coincidió con la época electoral, lo cual desafió la continuidad del trabajo consolidado por el Gobierno saliente de presentar una primera versión del plan de acción. Un sector de la sociedad civil que llegó a retirarse del proceso de cocreación, criticó la postura y actuación de la Mesa Conjunta ante esta coyuntura.

3.1 Liderazgo

En esta sección, se describe el liderazgo y contexto institucional de OGP en Paraguay. La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) ha liderado el proceso OGP en Paraguay desde la adhesión del país a la Alianza en noviembre de 2011. La STP cuenta con una Dirección de Gobierno Abierto¹ (DGA) facultada para dirigir, planificar, organizar y controlar la elaboración del Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay, así como de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto². Esta Dirección fue anteriormente una Unidad dentro del gabinete del Ministro Secretario de la STP, y luego se elevó a la categoría de Dirección General mediante la Resolución STP No. 527 de 2016³. En la actualidad una directora preside la DGA. También cuenta con un funcionario de la Dirección de Transparencia de la STP (quien brinda apoyo ocasional a la dirección) y una persona asignada de tiempo completo a la DGA, encargada del soporte de actividades y de realizar seguimiento a los compromisos⁴.

Durante el proceso de este nuevo plan de acción, hubo cambios en la DGA, siendo el más importante el nombramiento de una nueva directora en septiembre de 2018. Ella reemplazó al anterior director responsable de coordinar el proceso de cocreación del plan antes de la transición del nuevo Gobierno, en agosto de 2018.

El cambio de Gobierno trajo consigo cambios de gabinete y de personal que no conocía lo que se había realizado durante el proceso de cocreación⁵. No obstante, el liderazgo de la STP se ha mantenido a lo largo del proceso de OGP en Paraguay, quien ha dado pasos hacia la consolidación institucional de este proceso. Esto se evidencia tanto en los avances de la creación de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto como en la formalización del plan de acción mediante un decreto presidencial emitido en febrero de 2019⁶.

El presupuesto total de la STP para el año 2019 asciende a 19.896.490.079 guaraníes (aproximadamente 3 millones de dólares)⁷. Sin embargo, la DGA no cuenta con una partida presupuestal propia dentro de dicho presupuesto. Recursos de cooperación internacional han impulsado el proceso de OGP en Paraguay. Un ejemplo de ello fue el apoyo técnico y financiero del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay) y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO). CEAMSO es una organización de la sociedad civil que viene trabajando desde hace más de 20 años en temas de desarrollo⁸. Con el apoyo de USAID, CEAMSO implementó un Programa de Democracia y Gobernabilidad iniciado en 2013 con una duración de cinco años, con el cual se buscó potenciar las acciones dispuestas en el plan de acción, dado su aporte para la eficacia del Gobierno paraguay⁹. Asimismo, Paraguay solicitó recursos del Fideicomiso de Múltiples Donantes de OGP¹⁰, con la propuesta de “Ayuda para la cocreación del plan de acción 2018-2020” presentada por la Fundación CIRD (Centro de Información y Recursos para el Desarrollo)¹¹. Estos recursos fueron al diseño e implementación de actividades del compromiso 2 (Socialización de los Servicios Sociales áreas de Salud y Educación), como se explica en la narrativa del compromiso en la página 24 de este informe. La DGA, para el momento de redacción de este informe, se encontraba gestionando un fondo no reembolsable del Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) destinado a una consultoría para la reglamentación de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto¹².

Ahora bien, cabe mencionar que aunque la cooperación internacional en gran parte apoyó el proceso de cocreación, no hay evidencias de una coordinación estratégica en la destinación de estos recursos. Según la directora de la DGA, algunas de las propuestas de cooperación presentadas en el tema no cumplían con un objetivo técnico específico, y representaban, en el largo plazo, mayores cargas de trabajo para el Gobierno¹³.

Para este nuevo proceso de cocreación desarrollado en su inicio por la administración del anterior Gobierno, la STP integró a otras autoridades del Poder Público para coordinar el cumplimiento de los compromisos del plan de acción. Tal es el caso de la participación del Gabinete Civil y la Unidad de Gestión del Gabinete Social de la Presidencia, quienes han apoyado el cumplimiento del plan como parte de las políticas aprobadas desde el Poder Ejecutivo.

Históricamente, la STP ha presidido los lanzamientos y eventos de presentación del plan de acción. El tercer plan de acción de Paraguay se lanzó en septiembre de 2016¹⁴. El entonces ministro de la STP José Molinas Vega, estuvo presente junto con delegados del Ministerio de Hacienda, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS) y Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). El cuarto plan de acción se presentó oficialmente el 2 de agosto de 2018 en un evento realizado por la STP, aunque en esta ocasión no contó con la presencia de su ministro ni de delegados ministeriales, como fue el caso de la presentación del plan anterior¹⁵.

Para el investigador del IRM, ha existido una transición y mejora gradual del liderazgo y ambición del Gobierno anterior en el tema de gobierno abierto. Este fue un proceso altamente ambicioso, que conllevó grandes esfuerzos de organización, comunicación y participación de todos los actores involucrados. En este proceso, el papel de la STP ha sido crucial. Para la fecha de redacción de este informe, la actual DGA realiza un seguimiento sistemático a la implementación de los compromisos del cuarto plan de acción. Esta información se usa de insumo para actualizar el Tablero de Control Presidencial de la STP, vinculando así el seguimiento de las acciones del plan de acción OGP con los demás proyectos de gobierno ahí incluidos¹⁶.

3.2 Proceso multiactor durante el desarrollo del plan de acción

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

Además, los Artículos de Gobernanza de OGP establecen los requisitos de participación y cocreación que los países o entidades deberán cumplir durante el desarrollo e implementación de sus planes de acción para asegurar que están operando en cumplimiento del proceso de OGP. Paraguay no actuó de manera contraria al proceso de OGP¹⁷.

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

Tabla [3.2]: Nivel de participación del público

El IRM adaptó el “Espectro de Participación” que elaboró la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para aplicarlo al proceso de OGP¹⁸. Este analiza el nivel de

influencia que tiene el público en los contenidos del plan de acción. De acuerdo con el espíritu de OGP, la mayoría de los países deberían aspirar al nivel de “colaborar”.

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

Foro multiactor

De acuerdo al plan de acción, para este nuevo periodo se conformó la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto¹⁹. Esta Mesa es un foro multisectorial creado durante el segundo plan de acción para la toma de decisiones respecto de los planes de acción así como para el monitoreo y supervisión tanto del proceso de elaboración de los planes, como del cumplimiento de sus compromisos²⁰.

Este espacio no cuenta con un mandato legal formal, no obstante cuenta con un reglamento interno²¹ el cual señala que la Mesa estará integrada por instituciones públicas con compromisos dentro de los planes de acción y aquellas que quieran apoyar de manera voluntaria, así como organizaciones de la sociedad civil. El reglamento regula su funcionamiento a partir de reuniones ordinarias que se realizan trimestralmente y que la información generada en estas reuniones será de acceso público²². Igualmente, el reglamento establece una integración de la Mesa “de manera enunciativa no excluyente” resaltando una responsabilidad conjunta entre las entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil²³. No obstante, el reglamento no establece un número mínimo o máximo de participantes, o cómo se debe repartir la representación del Gobierno y de la sociedad civil. Una representante de la organización Semillas para la Democracia señaló que esto supone una falta de claridad en las reglas de la Mesa Conjunta como foro multiactor, lo cual llevó entre otros factores a que su organización se retirara del proceso²⁴.

Toda la información generada durante las reuniones ordinarias de la Mesa Conjunta es pública y se puede revisar en el sitio web de Gobierno Abierto Paraguay²⁵ www.gobiernoabierto.gov.py. Organizaciones como USAID²⁶ participan de manera virtual, a través de la información que se brinda por medios electrónicos como la página web anteriormente mencionada o grupos de WhatsApp creados para este tema.

Las decisiones tomadas por la Mesa Conjunta se adoptan por consenso de quienes estén presentes, y se dan en función de tres puntos específicos: i) la elaboración del plan de acción y los informes de autoevaluación; ii) el establecimiento de un mecanismo de seguimiento del plan de acción y iii) la recepción de informes mensuales de las instituciones públicas con compromisos en el plan de acción²⁷.

Durante el desarrollo del cuarto plan de acción, la Mesa Conjunta se reunió en dos oportunidades: para la elección del Comité de Evaluación en sesión del 5 de julio de 2018 y para la aprobación del borrador del plan de acción en sesión del 2 de agosto de 2018²⁸. El Comité de Evaluación, de acuerdo con un representante de la Fundación CIRD, fue la instancia encargada de revisar y validar las propuestas de compromisos que surgieron de las dos rondas de talleres organizadas por la STP²⁹. Para su elección, se recibieron postulaciones de los participantes de la Mesa Conjunta. Posteriormente, la Mesa escogió a seis representantes de la sociedad civil y a seis representantes del Gobierno para este Comité³⁰.

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

El proceso de cocreación de este plan de acción se desarrolló en tres etapas. La primera se llevó a cabo desde el 21 de febrero al 20 de marzo de 2018 y se dedicó a la generación de propuestas por medio de talleres presenciales. La segunda etapa se llevó a cabo desde el 10 de mayo al 15 de junio de 2018, también por medio de talleres presenciales, y consistió en la priorización de temas y selección de compromisos para el plan. La tercera etapa, que tomó lugar desde agosto a diciembre de 2018, se dedicó a la actualización de las propuestas en colaboración con organizaciones de la sociedad civil y con la administración saliente y entrante. El proceso contó con una participación amplia y demostró alta ambición, pero también recibió críticas relacionadas con su organización y eventual selección de compromisos.

Etapas 1: Primera serie de talleres presenciales para la generación de propuestas

Durante la primera etapa se realizaron 17 talleres de cocreación en la ciudad de Asunción³¹. De un total de 524 personas que asistieron a estos talleres, 313 fueron representantes del Gobierno (59,7%) y 211 (40,2%) fueron miembros de la sociedad civil. La participación de la mujer fue del 52% con un total de 270 asistentes³². Durante estos talleres, al igual que durante los talleres de la segunda etapa, los asistentes se unieron a las mesas técnicas en las cuales les interesaba participar³³. Al finalizar la primera etapa, la STP consolidó un total de 183 propuestas, compiladas en el primer borrador del plan de acción puesto a disposición de los participantes y de la ciudadanía a través de la página web de Gobierno Abierto Paraguay³⁴. Para tal consolidación se usó Civicity³⁵, una plataforma web que permitió la revisión y votación de las propuestas de manera electrónica. Durante el periodo intermedio de las etapas 1 y 2, se celebraron 45 reuniones internas con representantes de Gobierno de 50 instituciones concernidas en algunas de las propuestas de compromisos que se presentaron. En el sitio web de Gobierno Abierto Paraguay³⁶ se encuentran disponibles las actas de cada una de estas reuniones. Durante este periodo se recibieron insumos de diferentes entidades públicas, las cuales sirvieron de base para el trabajo de los asistentes a la segunda ronda de talleres.

Etapas 2: Segunda serie de talleres presenciales para seleccionar propuestas

Durante la segunda etapa se realizaron 14 talleres de cocreación y selección de propuestas también en la ciudad de Asunción³⁷ a los que asistió, un total de 344 representantes gubernamentales y 186 miembros de la sociedad civil. Similar a la primera etapa de talleres, hubo una participación del 52% por parte de mujeres, con 273 asistentes³⁸. Durante esta ronda, se seleccionaron 31 de las 183 propuestas entregadas, priorizando compromisos en materia de lucha contra la corrupción, justicia abierta y juventud. De acuerdo con lo señalado en el plan de acción, la Mesa Conjunta sostuvo diferentes discusiones con todos los actores involucrados, incluyendo funcionarios públicos, respecto de las primeras propuestas entregadas. Los asistentes de la Mesa Conjunta votaron 31 propuestas en total para ser puestas a consideración del Comité de Evaluación. De éstas, el Comité seleccionó 28 para ser incluidas en el plan de acción. Seis representantes de la sociedad civil y seis representantes del Gobierno integraron el Comité de Evaluación, seleccionados por la Mesa Conjunta tras una convocatoria abierta a todos los participantes de las diferentes mesas temáticas del proceso.

Etapas 3: Actualización de las propuestas

Después de la selección de los 28 compromisos se llevó a cabo un proceso de actualización de las propuestas. En este ejercicio se conformó un “comité de transición” que comprendía las mismas organizaciones de la sociedad civil que participaron en todo el proceso, y funcionarios antiguos y entrantes de la nueva Administración. Este nuevo comité actualizó los contenidos de esta versión del plan de acción, recibió e incorporó nuevas propuestas y eliminó algunos compromisos previamente acordados por la Mesa Conjunta pero que no fueron aprobados por los nuevos gabinetes. Esto, en palabras de un representante de la STP, fue un proceso consensuado con cambios mínimos de contenido o redacción, pero donde se mantuvo la esencia de los compromisos anteriormente seleccionados y aprobados.

Valoración del proceso de desarrollo del plan de acción

Para la cocreación del plan de acción se lanzó una convocatoria abierta través del proceso en la que los interesados se autoseleccionaban para participar. Esto permitió contar con una amplia participación, aun cuando no existió un mecanismo de validación de dicha selección. El Gobierno permitió la participación remota en el proceso con la transmisión vía *livestreaming* de los talleres realizados en la etapa 1 y 2³⁹. Asimismo, la comunicación durante estos talleres se facilitó mediante la creación de 17 grupos de WhatsApp, (uno por cada mesa temática de la etapa 1), útiles para informar a los participantes del proceso, socializar documentos o noticias pertinentes al tema y en los que se daban discusiones preliminares y se debatían propuestas iniciales para el primer documento borrador del plan de acción⁴⁰. Estos grupos aún están activos a la fecha de elaboración de este informe, y operan a nivel informal, pues no son reconocidos como mecanismos oficiales dentro del proceso del plan de acción⁴¹. Cabe mencionar que en este proceso de cocreación, hubo una asistencia de 543 mujeres (52%) y 511 hombres (48%), lo cual de manera desagregada como se señaló anteriormente, implicó una participación mayoritaria de las mujeres a lo largo del proceso⁴².

De acuerdo con el Director Ejecutivo de CEAMSO⁴³, este proceso fue el más participativo que ha existido en comparación con los otros procesos de OGP en Paraguay, dado que hubo un aumento significativo de participantes y hubo una mayor visibilidad del proceso. No obstante, tal y como manifestó un representante de la Fundación CIRD⁴⁴, esto también trajo por consecuencia que asistieran personas poco familiarizadas o sensibilizadas con los valores del gobierno abierto y que expresaban sus ideas frente a compromisos relacionados con alguna de las temáticas de los talleres, pero no vistas desde la perspectiva de gobierno abierto.

Para un representante de la sociedad civil, la estrategia de participación fue deficiente por cuanto hubo una desconcentración de temas de discusión y una falta de organización de las sesiones de trabajo, que resultaron ser extensas y poco productivas⁴⁵. Incluso, este representante le manifestó al investigador del IRM un problema de representatividad de las organizaciones que estuvieron presentes en el proceso. Según esta persona, se contó con la presencia de organizaciones que no representaban los intereses de la mayoría o que eran representadas por directivos que buscaban conseguir intereses particulares por sobre los funcionarios técnicos que tenían el conocimiento pero no eran invitados o consultados para participar activamente.

Según un representante de IDEA Paraguay,⁴⁶ una organización de la sociedad civil que se retiró del proceso de cocreación del cuarto plan⁴⁷, el proceso de cocreación tuvo dos deficiencias importantes. En primer lugar, existió una sospecha de “veto” dado que las autoridades gubernamentales no recibieron la mayoría de las propuestas ofrecidas desde la sociedad civil. Esto llevó a algunas organizaciones a advertir que “el proceso de cocreación había sido diseñado para dificultar la participación”. Adicionalmente, el representante consideró que la etapa 3 del proceso fue forzada y apurada. Según él, las autoridades del nuevo Gobierno no entendieron al inicio la importancia del proceso asociado al plan de

acción, dejaron intactas propuestas que inició el Gobierno anterior y que no fueron debidamente consensuadas. También se redactaron cambios apresurados, evidenciados por gruesos errores de ortografía. Incluso, algunas organizaciones de la sociedad civil⁴⁸ solicitaron que los equipos técnicos de los candidatos presidenciales estuvieran presentes durante este proceso para efectos de incorporar estas visiones dentro de los planes potenciales de gobierno de los candidatos, lo cual nunca ocurrió.

Algunas organizaciones de la sociedad civil⁴⁹ recomendaron que no se continuara con el proceso del plan de acción durante el periodo de transición del Gobierno, que era muy cercano y que ameritaba flexibilizar el periodo bianual de Paraguay ante OGP. No obstante, las autoridades del Gobierno anterior decidieron continuar con el proceso para hacer entrega de un nuevo plan, contando además con la no objeción de todos los nuevos gabinetes según consta en cartas enviadas a la DGA⁵⁰. Como resultado de tal decisión, la nueva Administración se centraría en la labor de implementar dichas acciones, pero sin dar mayor visibilidad o sin hacer una comunicación estratégica sobre cómo ocurrió el proceso y los cambios que se generaron.

La amplia participación de todo el proceso marcó una alta ambición en el cuarto plan de acción, el cual abarca los principios de gobierno abierto en 17 temas de la gestión pública del país. Si bien el proceso permitió consolidar un plan que involucra a las tres ramas del Poder Público, este ejercicio participativo de cocreación se dio en medio de un contexto político complejo en el cual no se evidenció una comunicación efectiva entre el Gobierno entrante y el Gobierno saliente, ni una colaboración eficaz del Gobierno entrante con las organizaciones de la sociedad civil que participaron del proceso desde sus inicios. Con base en la evidencia proporcionada, el investigador del IRM valora que la selección final de compromisos sí fue efectivamente apresurada, dado que algunos de ellos, como se analizará más adelante, carecieron de claridad respecto de cuáles son los impactos esperados.

Recomendaciones de cocreación y participación durante el desarrollo

Paraguay demostró avances y un buen desempeño en la ampliación del espectro de participación y de comunicación durante el proceso de cocreación del plan de acción. Por ejemplo, los compromisos que se incluyeron en el documento surgieron de discusiones y acuerdos pactados por el Gobierno anterior y que originalmente fueron producto del diálogo emanado de los talleres presenciales que contaron con la colaboración de organizaciones de la sociedad civil y del Gobierno. Se trató de un proceso riguroso de consulta y consolidación de información, el cual también incluyó el uso de plataformas electrónicas y herramientas tecnológicas, así como de redes sociales y de comunicación para mantener a los interesados informados de los pormenores del proceso.

Algunas áreas en las que Paraguay puede mejorar son las siguientes:

- La construcción y/o consolidación de reglas o parámetros claros frente al proceso de cocreación, la participación que se surte en éste y el rol de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto como foro multiactor;
- El reforzamiento de una “cultura de gobierno abierto” en Paraguay basada en la divulgación de la temática y de los diferentes esfuerzos que realizan conjuntamente el gobierno y la sociedad civil en la materia.

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

- Avanzar en el proceso de diseño del nuevo reglamento de la Mesa Conjunta iniciado con apoyo del BID, considerando entre otros temas, que el reglamento señale requisitos mínimos para la asistencia y participación de las organizaciones, los

tiempos que demora el proceso, qué instancias particulares se disponen para la toma de decisiones y pautas claras acerca de la información que se comparte y los medios que se dispondrán para ello. Este instrumento brindará mayor claridad de cara al futuro proceso de cocreación y enriquecerá el marco institucional en el cual se encuentra el proceso de gobierno abierto en el país.

- Diseñar una metodología pedagógica de socialización del tema de gobierno abierto en Paraguay, que permita resolver preguntas como: ¿Qué es gobierno abierto? ¿Cuáles son los valores de gobierno abierto? ¿Qué es un proceso de gobierno abierto? ¿Qué es OGP? ¿Cómo participa Paraguay de OGP? entre otras cuestiones. Este material podría ser parte de la información que se entregue a los participantes del proceso desde su inicio, y que sea incluido en todas las instancias de participación que se desarrollen.
- Establecer parámetros para la acreditación de la participación de las personas que ingresan al proceso y entran a ser parte de la Mesa Conjunta, como la presentación de una carta de designación por parte de la institución gubernamental u organización de la sociedad civil que representan.
- Fortalecer el rol de instancias como el Comité de Evaluación, con la creación de una instancia (subcomité o subcomisión) encargada de validar con los miembros de la Mesa Conjunta que las propuestas presentadas en el marco de la concertación se han discutido y depurado debidamente. Se sugiere, incluso, fortalecer el ámbito de funciones de la Mesa Conjunta para incluir esta labor.
- Centralizar la información en informes concretos de cierre en donde se presente la información de forma sencilla y amigable.

¹ <http://www.stp.gov.py/v1/direccion-general-de-gobierno-abierto/>

² Manual de Funciones de la STP: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2016/11/Res.-N%C2%BA-334-JMV.pdf>

³ <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2016/10/Res.-527-CJF.pdf>

⁴ Entrevista a la directora de Gobierno Abierto de la STP, 15 de julio de 2019.

⁵ Entrevista a la directora de Gobierno Abierto de la STP, 15 de julio de 2019. .

⁶ https://www.presidencia.gov.py/archivos/documentos/DECRETO1341_ya0zlmym.pdf

⁷ <https://www.hacienda.gov.py/pgn-2019/archivos/GASTOS/G12-01.pdf>

⁸ <http://www.ceamso.org.py/sobre-ceamso.php>

⁹ <http://www.ceamso.org.py/programa-de-democracia-y-gobernabilidad>

¹⁰ <https://www.opengovpartnership.org/ogp-multi-donor-trust-fund/>

¹¹ Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, pág. 29

¹² <http://www.stp.gov.py/v1/fortaleceran-rol-de-la-mesa-conjunta-de-gobierno-abierto/>

¹³ Entrevista a la directora de Gobierno Abierto de la STP, 15 de julio de 2019. .

¹⁴ <http://www.stp.gov.py/v1/se-realizo-la-expo-gobierno-abierto-y-el-lanzamiento-del-tercer-plan-de-accion/>

¹⁵ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

¹⁶ Entrevista a la directora de Gobierno Abierto de la STP, 15 de julio de 2019.

¹⁷ Actuar en contra del proceso – El país no cumplió con el estándar de (1) “involucrar” durante el desarrollo o “informar” durante la implementación del plan de acción (2) el Gobierno no reunió, publicó y documentó un repositorio en el sitio o página de OGP, de acuerdo con los lineamientos del IRM.

¹⁸ “Espectro de Participación Pública de IAP2”, 2014

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

¹⁹ Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, pág. 10

²⁰ <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/instituciones/mesa-conjunta-de-gobierno-abierto-de-paraguay>

²¹ http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/Reglamento%20Mesa%20Conjunta_0.pdf

²² Artículo 5 del Reglamento de la Mesa Conjunta.

²³ Artículo 4 del Reglamento de la Mesa Conjunta.

²⁴ Entrevista a la directora ejecutiva de Semillas para la Democracia, 19 de julio de 2019.

²⁵ Título segundo del Reglamento

- 26 Consulta delegado de USAID, 17 de julio de 2019.
- 27 Título tercero del Reglamento
- 28 Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLI>
- 29 Entrevista a delegados de la Fundación CIRD, 18 de julio de 2019.
- 30 De acuerdo a evidencias presentadas al investigador del IRM, hubo 10 postulaciones (7 de la sociedad civil y 3 del gobierno paraguayo). En correo electrónico enviado el 6 de julio de 2018 por parte de la STP, fueron nombradas 13 personas, distinguiendo organizaciones de la sociedad civil como la Fundación CIRD, la Universidad Columbia de Paraguay y la organización Girolabs así como entidades del Gobierno como el Ministerio de Justicia, la SENATICS, el IPS, y la STP.
- 31 Cada taller desarrolló una temática diferente: acceso a la información pública (21 de febrero de 2018); participación ciudadana (21 de febrero de 2018); datos abiertos e innovación (23 de febrero de 2018); simplificación de trámites y emprendedurismo (23 de febrero de 2018); lucha contra la corrupción e impunidad (27 de febrero de 2018); rendición de cuentas (27 de febrero de 2018); educación (28 de febrero de 2018); juventud (28 de febrero de 2018); lucha contra la pobreza y ordenamiento territorial (2 de marzo de 2018); seguridad (2 de marzo de 2018); medio ambiente, agua y cambio climático (5 de marzo de 2018); inclusión social (5 de marzo de 2018); salud (7 de marzo de 2018); empleo y seguridad social (7 de marzo de 2018); justiciar abierta (9 de marzo de 2018); gobiernos locales (9 de marzo de 2018) y parlamento abierto (21 de marzo de 2018).
- 32 Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, pág. 19
- 33 Entrevista a delegado de la STP, 18 de julio de 2019.
- 34 <http://www.stp.gov.py/v1/primer-borrador-del-cuarto-plan-de-gobierno-abierto-disponible-para-consulta-publica/>
- 35 <https://www.civicitinfo/>
- 36 <http://www.gobiernoabierto.gov.py/content/minutas>
- 37 Las temáticas tratadas en estos talleres fueron medio ambiente, agua y cambio climático (10 de mayo de 2018); empleo y seguridad social (17 de mayo de 2018); acceso a la información pública y transparencia (21 de mayo de 2018); seguridad (22 de mayo de 2018); datos abiertos (23 de mayo de 2018); lucha contra la corrupción e impunidad (25 de mayo de 2018); participación ciudadana y rendición de cuentas (28 de mayo de 2018); educación (30 de mayo de 2018); lucha contra la pobreza, ordenamiento territorial y gobiernos locales (1 de junio de 2018); simplificación de trámites (4 de junio de 2018); inclusión social, juventud y pueblos indígenas (7 de junio de 2018); salud (8 de junio de 2018); justicia abierta (13 de junio de 2018) y parlamento abierto (15 de junio de 2018).
- 38 Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, pág. 19
- 39 Streaming de la primera ronda: https://www.facebook.com/pg/gobiernoabierto.py/videos/?ref=page_internal
Streaming de la segunda ronda: https://www.facebook.com/pg/gobiernoabierto.py/videos/?ref=page_internal
- 40 Entrevista Eduardo Bogado Tabacman, 31 de julio de 2019.
- 41 Entrevista a la directora de Gobierno Abierto de la STP, 15 de julio de 2019.
- 42 Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto, pág. 19
- 43 Entrevista al director Ejecutivo de CEAMSO, 19 de julio de 2019
- 44 Entrevista delegados de la Fundación CIRD, 18 de julio de 2019.
- 45 Consulta Anónimo, 31 de julio de 2019.
- 46 Consulta Ezequiel Santagada, 22 de julio de 2019
- 47 De acuerdo con el plan de acción, las organizaciones IDEA Paraguay, Fundación Libre, Semillas por la Democracia y FEDEM se retiraron del proceso antes de la aprobación del plan. No se tiene establecida una fecha determinada del retiro de estas organizaciones del proceso. Al momento de redactar el presente informe, estas organizaciones, tal y como sostuvo la Directora de Semillas por la Democracia al investigador del IRM, permanecen aisladas del proceso hasta tanto no hayan muestras de apertura en la participación y de mayor seriedad en el manejo del mismo y de las organizaciones que permanecen participando.
- 48 Entrevista a la directora ejecutiva de Semillas para la Democracia, 19 de julio de 2019.
- 49 Entrevista al director ejecutivo de Paraguay Educa, 18 de julio de 2019.
- 50 Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLI>

IV. Compromisos

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

Los compromisos deben ser adecuados al contexto local y a los retos que enfrenta el país/entidad. Además, deben ser relevantes a los valores de OGP, como lo describen los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firman todos los miembros de OGP¹. Los indicadores y la metodología para la evaluación del IRM pueden consultarse en el Manual de Procedimientos del IRM.² A continuación presentamos un resumen de los indicadores clave del IRM.

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

¿Qué es un compromiso potencialmente estelar?

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

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

Compromisos estelares

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

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

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

Resumen general de los compromisos

El plan de acción está enfocado en integrar los 17 objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Objetivos de Desarrollo Sostenible) y los tres objetivos ejes estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 dentro del plan de acción de OGP. En este sentido, sus acciones pueden enmarcarse en cinco áreas principales, en consonancia con las líneas transversales del Plan Nacional de Desarrollo: igualdad de oportunidades, gestión pública transparente y eficiente, ordenamiento territorial y sostenibilidad ambiental.

El Plan de acción enumera 38 compromisos pero agrupa los compromisos 32, 32, 33, y 34 como uno solo (Justicia Abierta), por lo tanto para la valoración de este plan de acción se han agrupado esos cuatro compromisos como uno solo.

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

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

1. Rendición de Cuentas a Pueblos Indígenas

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Rendición de cuentas de las principales instituciones públicas responsables de la implementación de políticas públicas que afectan a los pueblos indígenas con énfasis en las acciones para combatir y prevenir la discriminación y en la gestión de la interculturalidad. Se actualizará la guía existente que sirva de marco para la realización de este compromiso. Este proceso rendición de cuentas, como mecanismo de doble vía, en que se produce una interacción entre ciudadanía y gobierno, deberá contemplar:

- a) El fortalecimiento de las capacidades de los actores sociales para asimilar las informaciones presentadas en la rendición de cuentas.*
- b) El fortalecimiento de las capacidades para analizar críticamente la información. En este sentido, está previsto, como uno de los mecanismos, el fortalecimiento de los Veedores Indígenas Juveniles.*
- c) Recomendaciones de política pública por parte de los actores sociales*
- d) Respuesta de las instituciones públicas a las recomendaciones.*

La rendición de cuentas, si bien es un proceso continuo, tendrá un acto central en que todas las instituciones públicas reunidas harán su rendición de cuentas.

A fin de fortalecer este proceso, se realizará una formulación participativa de una política de acceso a la información para los pueblos indígenas llevando en cuenta sus particularidades lingüísticas y culturales.

Cada institución pública participante será responsable de su rendición de cuentas, y utilizará los datos que serán preparados en vinculación con el Sistema de Presupuesto por Resultados y el Tablero Presidencial, así como otras informaciones para explicar y justificar su gestión.

Metas:

- *Creación de la instancia articuladora interinstitucional con participación de la sociedad civil.*
- *Taller para abordar en grupos de trabajo los temas:*
 - *Diseño metodológico del proceso de rendición de cuentas con la participación de representantes de los pueblos indígenas.*
 - *Actualización de la guía con énfasis en la gestión de la interculturalidad y la no discriminación. Taller con Tierraviva.*
 - *Comprensión de protocolos tanto para representantes de pueblos indígenas e instituciones del estado (interculturalidad).*
 - *Creación de capacidades para el análisis crítico de las rendiciones de cuentas. Capacitación de los Veedores Juveniles Indígenas*
 - *Diseño de indicadores con el Sistema de Presupuesto por Resultados y el Tablero Presidencial de 10 instituciones del estado (MAG, MEC, Ministerio de la Mujer, MSPyBS, INDI, Senavitat, SNC, SPL, SNNA y SAS).*
- *Taller para el diseño participativo de una política de acceso a la información para los pueblos indígenas (Tierraviva y Ministerio de Justicia).*
- *Evento donde se realizará:*
 - *Rendición de cuentas de por lo menos 5 instituciones públicas sobre los resultados de la implementación del diseño de indicadores.*
 - *Recomendaciones sobre la evaluación de política pública de los actores sociales a las autoridades.*
 - *Respuesta de las autoridades sobre las recomendaciones de política pública.*

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Enero 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

De acuerdo con el último censo indígena en Paraguay realizado en 2012 por la Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC), la población indígena del país incluye a 19 pueblos que pertenecen a cinco familias lingüísticas¹, y la componen un total de 113.254 personas² (aproximadamente el 2% de la población total del país³), concentrándose en la región del Chaco paraguayo, donde cerca del 70% de la población es de origen indígena⁴. A pesar de esta importante presencia indígena en el país, existen aún serias limitaciones para el pleno reconocimiento de estos pueblos que han sido históricamente marginados de participar en la vida pública e influir sobre los temas que les afectan. En sus observaciones finales sobre el cuarto informe periódico presentado por Paraguay⁵, el Comité de Derechos Humanos de la ONU destacó la limitada participación de los pueblos indígenas en la vida política y pública del país como uno de los muchos flagelos que sufre esta población actualmente⁶. Por su parte, el Instituto Paraguayo del Indígena (INDI) ha identificado en la creación de canales adecuados de participación, tanto en la definición de prioridades y estrategias de desarrollo, como en la puesta en marcha de planes, programas y proyectos, uno de los principales medios para la materialización de los derechos de los pueblos indígenas⁷.

Entendida desde una perspectiva intercultural, la transparencia es vista de forma ampliada bajo este contexto, e implica también el realizar ejercicios de rendición de cuentas por parte de las instituciones responsables de la ejecución y gestión de dichos planes, programas y proyectos dirigidos a los pueblos indígenas⁸.

En este sentido, este compromiso busca lograr una inclusión efectiva y un mayor entendimiento de la participación de los pueblos indígenas en los procesos de implementación de políticas públicas que les afectan. Para cumplir con este objetivo, se pretende implementar un proceso de rendición de cuentas de las instituciones públicas involucradas en la ejecución de dichas políticas públicas, junto con el diseño participativo de una política específica de acceso a la información para los pueblos indígenas.

Una representante de la organización Tierraviva, que trabaja desde 1994 en pro de la promoción y defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas paraguayos, destacó, durante una entrevista con el investigador del IRM, cómo este compromiso fue el producto de una evaluación del tercer plan de acción, en donde a su entender, se evidenció una ausencia de implicación de los pueblos indígenas. Lo cierto es que, dentro del proceso

de cocreación del cuarto plan, como producto de una serie de talleres adelantados entre el Gobierno y la sociedad civil, surgieron cerca de 30 propuestas presentadas por diferentes miembros de los pueblos indígenas, principalmente de la región del Chaco, donde trabaja la organización Tierraviva, de las cuales resultó priorizada la propuesta de este compromiso sobre rendición de cuentas públicas⁹.

El compromiso parte, en primer lugar, de la conformación de una instancia articuladora interinstitucional con participación de la sociedad civil. Al respecto, debe destacarse que a lo largo del proceso de cocreación del compromiso, la Secretaría Técnica de Planificación, desde su Dirección de Gobierno Abierto y su Dirección de Gestión por Resultados, ha articulado esfuerzos junto con la organización Tierraviva para la implementación del compromiso. A la fecha de elaboración de este informe, estas instituciones habían sostenido siete reuniones sobre el compromiso¹⁰, contando además con el acompañamiento de otras entidades públicas como el Ministerio de Salud Pública, el Ministerio de Educación y Ciencias, el Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat y la Secretaría Nacional de Cultura¹¹.

Seguidamente, el compromiso propone la realización de un taller para abordar cinco temáticas concretas asociadas al diseño metodológico mismo del proceso de rendición de cuentas; a la actualización de la guía de rendición de cuentas del Estado existente; a los protocolos de trabajo de los representantes de pueblos indígenas y de instituciones del Estado; a la creación de capacidades para análisis crítico de ejercicios de rendición de cuentas; y finalmente, al diseño de indicadores basados en el Sistema de Presupuesto por Resultados y el Tablero Presidencial.

Estas temáticas están enmarcadas en la incorporación de la multiculturalidad y la no discriminación dentro de todos los elementos relacionados con la rendición de cuentas en el país.

Es importante mencionar que Paraguay cuenta desde 2017 con un Manual de Rendición de Cuentas para Organismos y Entidades Públicas Dependientes del Poder Ejecutivo, expedido por la Secretaría Nacional Anticorrupción mediante Resolución SENAC No. 44/2017¹². No obstante, en vez de incorporar la perspectiva indígena en su globalidad, este Manual aborda la perspectiva indígena hasta la cuarta etapa del proceso, asociada a la realización de los actos o actividades de rendición de cuentas. Sobre este punto, el Manual establece que toda información que se entregue en ejercicios de rendición de cuentas, debe ser traducida al idioma guaraní y a los demás idiomas indígenas¹³. Se evidencia por tanto cómo la gestión de la multiculturalidad no ha sido limitada e inadecuadamente incluida en la rendición de cuentas públicas, aun cuando la perspectiva intercultural es una condición necesaria para la construcción de una sociedad pluriétnica y multicultural como la que se busca en el país¹⁴.

El compromiso también establece la realización de un taller para el diseño participativo de una política de acceso a la información para los pueblos indígenas. Si bien es cierto que el país cuenta en la actualidad con la Ley 5282/14 de “Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” y su Decreto Reglamentario 4064/15¹⁵, estas normas no disponen de medidas específicas que garanticen el acceso a la información de los pueblos indígenas. Garantizar el acceso a la información con enfoque diferencial es una prerrogativa de países multiculturales, como es el caso de Colombia, que incorporó dentro de su Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública¹⁶ medidas que garantizan la publicación de información de interés de la población indígena en su propia lengua así como la posibilidad de que éstas soliciten y reciban información en sus lenguas nativas¹⁷.

El compromiso busca también, en su cuarto y último componente, la realización de un espacio de rendición de cuentas para cinco instituciones públicas donde, entre otros asuntos, se espera que reciban y den respuesta a recomendaciones de política pública.

Las acciones dispuestas en el texto del compromiso son suficientemente específicas como para ser fácilmente verificables. El nivel de verificabilidad es incluso más alto frente al segundo y cuarto componente del compromiso, en los cuales se resaltan actividades detalladas y puntos concretos que son determinables y medibles. Sin embargo, el compromiso no especifica qué información será presentada dentro de los dos talleres presenciales propuestos, así como en el evento de rendición de cuentas, y cómo se hará la socialización de dicha información. Lo anterior teniendo en cuenta que, en concepto del investigador del IRM, dichos ejercicios requerirán de la entrega de información previa para su debida realización.

Ahora bien, este compromiso resulta relevante para el valor de rendición de cuentas públicas, dado que apunta al diseño y ejecución de instancias obligatorias y específicas para la población indígena, con base en información pública relevante sobre la gestión y las políticas públicas, para su análisis, debate público, valoración y emisión de recomendaciones. Con estas instancias se busca, por un lado, definir indicadores de resultado basados en información oficial del Gobierno y también recibir recomendaciones de parte de la población indígena para la evaluación de políticas públicas. Siguiendo los lineamientos del IRM, el compromiso incluye un elemento público en virtud del cual la población indígena puede adjudicar responsabilidades por el incumplimiento o falta de ejecución de políticas públicas que les conciernen a las instituciones encargadas. De igual manera, este compromiso es también relevante para el valor de participación ciudadana, por cuanto estos espacios abren el debate y el proceso de toma de decisiones por parte del Gobierno a las recomendaciones y requerimientos de la población indígena implicada.

Para la representante de la organización Tierraviva, este compromiso es una conquista de los pueblos indígenas para su inclusión en la promoción del gobierno abierto desde su cosmovisión¹⁸. Desde la experiencia de trabajo de esta organización, que se focaliza principalmente en el Chaco paraguayo, el impacto de este compromiso es fundamental para llevar a su población a incidir de manera concreta y efectiva en el proceso de políticas públicas. De acuerdo a esta representante, este compromiso podrá habilitar a los pueblos para actuar como veedores públicos o involucrarse eventualmente en la vida pública de sus regiones. En este sentido, este compromiso es una oportunidad de abrir el ejercicio público de las instituciones centrales hacia la población indígena, derrotando barreras culturales que puedan existir en dicha difusión, y reformando así de manera transformativa los ejercicios de rendición de cuentas públicas en el país.

Siguientes pasos

Dada su relevancia como medio para incidir positivamente en la población indígena en las variables mencionadas, este compromiso, y sus acciones de continuidad, debe ser priorizado e incorporado en el siguiente plan de acción. Si bien el compromiso ha tenido hasta ahora una incidencia importante en la región del Chaco, es recomendable que se expanda su alcance para cubrir otras comunidades indígenas en el país. También es recomendable ampliar su alcance institucional, y que puedan incluirse entidades públicas de otros sectores o ramas del Poder Público.

¹ http://www.tierraviva.org.py/pueblos_indigenas/poblacion-originaria-e-indigena-del-paraguay/

² <https://www.dgeec.gov.py/Publicaciones/Biblioteca/indigena2012/Pueblos%20indigenas%20en%20el%20Paraguay%20Resultados%20Finales%20de%20Poblacion%20y%20Viviendas%202012.pdf>

³ <http://unsr.vtaulicorpuz.org/site/index.php/es/documentos/country-reports/84-report-paraguay>

⁴ Entrevista a la delegada de la organización Tierraviva, 19 de julio de 2019.

⁵ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_COC_PRY_35597_S.pdf

⁶ <https://news.un.org/es/story/2019/07/1459731>

⁷ Para mayor información, consultar la carpeta de este compromiso en el repositorio de información disponible aquí:
<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOL1>

⁸ Ibid. .

⁹ Entrevista a la delegada de la organización Tierraviva, 19 de julio de 2019.

¹⁰ <http://www.gobiernoabierto.gov.py/content/minutas>

¹¹ <http://www.stp.gov.py/v1/prospera-planificacion-de-la-rendicion-de-cuentas-a-pueblos-indigenas/>

¹² Disponible en la carpeta de este compromiso dentro del repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOL1>

¹³ Ibid.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ https://www.mitic.gov.py/application/files/4115/4877/9341/DECRETO_4064_15_Reglamento_Ley_de_Acceso_a_la_Informacion_5282-2014.pdf

¹⁶ http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1712_2014.html

¹⁷ <http://www.secretariatransparencia.gov.co/estrategias/Documents/181008-Derecho-acceso-informaci%C3%B3n2.pdf>

¹⁸ Entrevista a la delegada de la organización Tierraviva, 19 de julio de 2019.

2. Socialización de los Servicios Sociales áreas de Salud y Educación

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso es la socialización de los derechos en los accesos de los servicios de Salud y Educación a grupos vulnerables del Departamento de San Pedro a través de las actividades, reuniones, eventos y convocatorias realizadas por el Programa AROVIA de la Secretaría Técnica de Planificación, en los Departamentos de San Pedro y Central.

AROVIA Paraguay es el primer programa de voluntariado impulsado desde el gobierno nacional que busca movilizar e involucrar a la ciudadanía en procesos de transformación sociocultural comunitario.

Metas:

- *Creación de una mesa interinstitucional entre AROVIA – STP, Fundación CIRD para:*
 - *Identificar grupos vulnerables y carenciados en dichas zonas, que estén articulados en una organización.*
 - *Coordinar las reuniones de socialización para una calendarización efectiva de las mismas, con tiempos realistas y efectivos.*
- *Reunión con Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), Ministerio de la Niñez y la Adolescencia (MINNA), Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), Ministerio de Desarrollo Social (MDS) y Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ) para la presentación del trabajo y la invitación a sumar representantes que presenten los servicios sociales de sus instituciones en las socializaciones*
- *Reuniones de trabajo para la incorporación de las Municipalidades de Yrybucúá, San Pedro, Limpio, Mariano Roque Alonso y Asunción en la planificación y ejecución de las socializaciones.*
- *Talleres de capacitación a voluntarios de AROVIA para las socializaciones.*
- *Realización de las socializaciones en Yrybucúá, San Pedro, Limpio, Mariano Roque Alonso y Asunción.*
- *Presentación sobre informe final de resultados alcanzados.*

Fecha de inicio: Febrero 2018

Fecha de término: Marzo 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

Resumen del compromiso	Verificabilidad	Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial	Cumplimiento	¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?
------------------------	-----------------	--	-------------------	--------------	---

	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas públicas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
2. General	✓		✓					✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

En un sondeo realizado a grupos vulnerables de cinco departamentos del país (San Pedro, Concepción, Neembucú, Presidente Hayes y Asunción), se identificó que existe desconocimiento y ausencia de información acerca de planes, proyectos y políticas desarrolladas por el Estado en materia de salud y educación¹.

Para la construcción de este compromiso, el Gobierno adelantó un sondeo entre organizaciones locales de las comunidades, que son consideradas parte de grupos de personas con mayor vulnerabilidad, en los cinco departamentos anteriormente mencionados². Este sondeo fue una de las acciones financiadas con recursos del Fideicomiso de Múltiples Donantes de OGP. En el análisis presentado por el consultor Isaac Almirón en 2018³, en este sondeo se evidenció que la salud y la educación eran las dos áreas con mayor urgencia de atención en estas comunidades⁴. Asimismo, se determinó que en la mayoría de estas comunidades no se percibía que las instituciones públicas realizaran algún tipo de actividad de difusión de información en estas materias⁵.

En razón de lo anterior, este compromiso busca atender esta necesidad de acceso a información de los servicios de salud y educación para grupos vulnerables, mediante una serie de socializaciones a realizarse por parte de voluntarios adscritos al Programa AROVIA de la Secretaría Técnica de Planificación.

AROVIA es una iniciativa gubernamental de voluntariado iniciada en 2015 que busca movilizar a jóvenes en procesos de transformación socio-cultural en comunidades⁶. En la actualidad AROVIA cuenta con 80 jóvenes voluntarios, y casi 40 de ellos trabajan activamente en el Departamento de San Pedro⁷. En palabras de su coordinador, este compromiso busca que los voluntarios del programa socialicen la oferta de servicios públicos con comunidades vulnerables⁸. Para ello, AROVIA trabaja de manera colaborativa con la Fundación “Centro de Información y Recursos para el Desarrollo” (Fundación CIRD), una organización de la sociedad civil dedicada a brindar asistencia técnica y acompañamiento a procesos de desarrollo local⁹.

AROVIA y CIRD comparten información y coordinan la intervención que realizan los voluntarios. Asimismo, la coordinación de este programa realiza reuniones a nivel local y también ha generado alianzas de trabajo con el Ministerio de Salud y el Ministerio de Educación para la difusión de información. Para el coordinador de programas de AROVIA, ésta es una experiencia replicable, lo cual se evidencia en una reciente solicitud del Ministerio de Educación y Ciencias para conocer su metodología de trabajo¹⁰.

AROVIA cuenta con una Guía de Servicios Sociales¹¹ que comprende información de más de 180 programas de 30 instituciones gubernamentales. Si bien esta información es importante, la lectura del compromiso no permite conocer cómo se presentará esta información a la ciudadanía. Este aspecto es importante, considerando que el lenguaje a utilizar debe ser lo suficientemente claro para transmitir de manera efectiva los elementos técnicos de cada uno de los servicios ofrecidos. De igual manera, tal como está escrito, el compromiso no precisa cómo se realizará la convocatoria, lo cual impide tener una clara identificación de la modalidad de participación que se generará en estos espacios de socialización.

Los delegados del CIRD entrevistados por el investigador del IRM, reconocieron la importancia que tiene este compromiso para la apropiación de la oferta social por parte de los miembros de estas comunidades, dado que al conocer efectivamente de los servicios ofrecidos por la administración pública, se genera un impacto sustancial en su calidad de vida¹². Asimismo, destacaron el aporte realizado por OGP con los recursos de su Fideicomiso de Múltiples Donantes OGP. Este aporte permitió diseñar las socializaciones basadas en formas de arte social que permitieron presentar la información de una manera más didáctica, amable y transferible para estas comunidades, con el fin de impulsar la apropiación del concepto de gobierno abierto, que en la mayoría de escenarios era un concepto extraño para ellos.

Este compromiso es relevante para el acceso a la información dado que busca brindar información detallada con la cual los ciudadanos estén en capacidad de acceder a los servicios de salud y educación de manera debida. Contar con información respecto de la actuación del Gobierno en las políticas públicas es fundamental como medio para evaluar sus resultados, pero también como un medio para acceder a sus beneficios y materializar derechos. Este aspecto es particularmente vital en políticas de corte social dirigidas a grupos de población vulnerables o históricamente marginados.

Ahora bien, el involucramiento de las autoridades locales de los departamentos, es un aspecto clave que el compromiso no aborda. Según el representante de AROVIA, el desafío más grande que enfrenta su programa es la falta de un modelo de gestión departamental sobre el cual se organice la oferta de servicios para toda la ciudadanía, incluyendo especialmente a miembros de grupos vulnerables. Para el CIRD, este tipo de compromisos debe ser expandido por las administraciones locales con miras a generar un mejoramiento de la gestión de dichos servicios desde el Gobierno local, sin tener que depender de lo que se establezca en el orden nacional.

Con ello, el programa AROVIA busca promover estrictamente el uso de la información, mas no incidir en la gestión local de los servicios, por lo que aun cuando se brinde información a la ciudadanía, todavía existen muchos factores a considerar. Esto indica un impacto menor de este compromiso en la solución de la problemática que lo motiva.

Siguientes pasos

Se debe retomar este compromiso en el próximo plan de acción, aun cuando debe pensarse como parte de una política integral de articulación nación-territorio que permita que las intervenciones que realiza AROVIA respondan a necesidades reales y sean sostenibles en el tiempo, sin importar la voluntad del Gobierno local de turno. En este sentido, se recomienda hacer extensivas estas socializaciones a los funcionarios departamentales y municipales, de manera sirvan como multiplicadores de estos conocimientos en sus territorios.

¹ Disponible en la carpeta de este compromiso dentro del repositorio de información que se puede ubicar aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLI>

² De acuerdo con el análisis del sondeo realizado a funcionarios y miembros de organizaciones de la sociedad civil, se elaboraron dos cuestionarios de 19 preguntas destinadas a funcionarios públicos y a miembros de organizaciones que participaron en una serie de actividades de sensibilización.

³ Disponible en la carpeta de este compromiso dentro del repositorio de información que se puede ubicar aquí: <https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLI>

⁴ Del sondeo realizado, el 40% manifestó que la salud era la problemática más urgente, seguida de la educación con el 25,25% y las obras públicas con el 14%.

⁵ El 58,3% de las personas sondeadas perciben que las instituciones realizan algún tipo de actividad de difusión, e incluso solo el 20% de estas estaría dispuesta a participar en algún tipo de actividad de difusión.

⁶ <http://www.stp.gov.py/v1/arovia/>

⁷ Entrevista coordinador del Programa AROVIA Paraguay, 15 de julio de 2019.

⁸ *Ibíd.*

⁹ <https://www.cird.org.py/quienes-somos/>

¹⁰ *Supra* nota 8.

¹¹ <https://nube.stp.gov.py/index.php/s/sSNUOZZVXeGwfwC#pdfviewer>

¹² Entrevista delegados de la Fundación CIRD, 18 de julio de 2019.

3. Tramitación en línea de beneficios previsionales

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso es simplificar los trámites destinados a obtener beneficios de corto o de largo plazo (subsidios o jubilaciones), dando cumplimiento al principio de inmediatez y oportunidad de los servicios, en beneficio de los asegurados.

El resultado esperado es la inserción de la tramitación en línea de las prestaciones económicas, como práctica habitual y generalizada, evitando concurrencia personal, interrupción de la actividad laboral, pérdidas de tiempo, e interferencias onerosas de gestores.

El objetivo general es migrar progresivamente de procesos presenciales basados en papeles, a procesos electrónicos con cero usos de papelería e insumos relacionados.

Metas:

- Link disponible en el portal institucional www.ips.gov.py.
- Disponibilidad en aplicativo móvil
- Socialización del link y sus aplicativos
- Evaluación del impacto sobre la población asegurada

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Diciembre 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El Instituto de Previsión Social (IPS) del Paraguay fue creado en 1943 y tiene por finalidad la prestación de servicios de seguridad social en el país¹. En el marco de sus funciones, el IPS administra el Seguro Social creado mediante la Ley 375/56 que cubre los riesgos de enfermedad no profesional, maternidad, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, invalidez, vejez y muerte de los trabajadores asalariados del país².

De acuerdo con el texto del compromiso, los trámites de beneficios sociales de personas aseguradas por el IPS “implican costos, tiempo e incomodidad y en muchos casos la intervención de gestorías internas y externas”. Al respecto, el

estudio de Medición de costos administrativos de trámites ciudadanos y empresariales en Paraguay, realizado en 2018 por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), analizó los costos administrativos asociados a siete trámites públicos, entre ellos el trámite del beneficio de la jubilación por antigüedad y/o edad a cargo del IPS³. De acuerdo con este estudio, el costo administrativo para un usuario que desea pensionarse y cumple con los requisitos para solicitar una pensión ordinaria es de US\$124,42. Dicho costo está asociado principalmente a que el usuario está obligado a acudir de manera presencial al IPS en mínimo tres ocasiones, lo cual representa un porcentaje de más del 20% del costo total del trámite. Este estudio recomendó, con base en lo anterior, que Paraguay debe avanzar en procesos de automatización de estos trámites con los cuales se reduzcan las visitas presenciales de los usuarios y por lo tanto se reduzcan los costos administrativos que deben incurrir.

El Código Iberoamericano de Seguridad Social⁴, expedido en 1995 por la Organización Iberoamericana de Seguridad Social⁵, establece en su artículo 18 que los estados deben agilizar los procedimientos de trámite y reconocimiento de las prestaciones sociales así como también deben potenciar los mecanismos de control para lograr un cumplimiento riguroso de las obligaciones de este sistema.

Este compromiso busca simplificar los trámites de obtención de beneficios sociales de corto o mediano plazo en el Estado, con la inclusión de estos en aplicativos en línea. Con la automatización de los trámites destinados a la obtención de subsidios o jubilaciones, se espera que el usuario tenga un acceso directo a los datos y beneficios que le correspondan, sin interferencia de terceros.

En este sentido, el compromiso propone la creación de un link disponible en el portal institucional del IPS, así como su disponibilidad para aplicativos móviles, su socialización y la posterior evaluación de su impacto sobre la población asegurada. Cabe mencionar que este compromiso esta también vinculado con los datos abiertos, dado que el IPS pretende registrar los beneficios concedidos en dicho formato. No obstante el compromiso no indica como hito su liberación o publicación. Hasta el momento, el IPS dispone de información en su página web⁶ sobre estos trámites, como su descripción, el lugar donde se realizan, la documentación requerida, el tiempo estimado y los costos.

El compromiso se ciñe únicamente a la creación de un link en la página web del IPS, pero no describe qué contendrá dicho enlace, o la información que estará dispuesta. Cabe recordar también que este link, siguiendo el texto del compromiso, deberá conducir a un sistema de trámite electrónico para los subsidios o jubilaciones de corto o largo plazo. Ahora bien, el compromiso también propone la socialización del link y sus aplicativos, mas no establece de qué manera se realizará dicha socialización y a quién estará dirigida. Finalmente, se espera que el compromiso evalúe el impacto de este aplicativo sobre la población asegurada pero no describe cómo se realizará dicha evaluación y más específicamente, qué se hará con los resultados de la misma. Por tal motivo, si bien las actividades del compromiso son claras, no son lo suficientemente específicas para determinar su verificabilidad.

Por otro lado, el compromiso es relevante para la promoción del acceso a la información en materia de la prestación de servicios previsionales por parte del Estado. Con este compromiso, los usuarios tendrán acceso a datos sobre aportes y derechos que deben ser suministrados de forma directa e inmediata. Asimismo, tal y como resalta el compromiso, el IPS divulgará el estado de cuenta del trabajador, con lo cual el usuario podrá conocer las condiciones específicas en virtud de las cuales se otorgará el beneficio, y podrá corroborar que dichas condiciones sean

considerados por la institución. Cabe señalar que esta información que corresponde al estado de cuenta del trabajador es información que no estaba disponible con anterioridad a este compromiso, con lo cual se resalta su relevancia en materia de la divulgación y acceso a la información por parte de la ciudadanía.

En cuanto a su impacto potencial, este compromiso consiste esencialmente en la creación y desarrollo de una plataforma de sistematización que incorpora una primera serie de trámites en cabeza del IPS. El compromiso se refiere a la simplificación de beneficios de corto o de largo plazo, no obstante debe considerarse que el IPS también se encarga del trámite de otras prestaciones económicas como indemnizaciones⁷ y prestaciones⁸ por fallecimiento, pensiones de derecho habiente⁹ y retiros por invalidez¹⁰. Estas prestaciones también demandan una debida automatización, por lo que el impacto de este compromiso es moderado, en tanto si se incorporarán gradualmente todos los trámites en línea, ello contribuiría en reducir la totalidad de costos administrativos que actualmente se presentan en los trámites ante el Seguro Social.

Siguientes pasos

Este compromiso se muestra como una estrategia de un alto potencial para mejorar la gestión administrativa del Seguro Social, ya que pretende ofrecer información específica y detallada sobre los derechos a los que cada derechohabiente puede acceder. Esta acción repercutirá positivamente en la interacción entre la ciudadanía y esta institución. Sin perjuicio de lo anterior, este es un proceso que requiere de un esfuerzo periódico por parte del Estado, principalmente del IPS como directo responsable de la administración de los recursos de la seguridad social.

El IPS requiere, en concepto del investigador del IRM, contar con la colaboración y coordinación con otras entidades del Estado como el Ministerio de las Tecnologías de la Información y la Comunicación para llevar este compromiso a feliz término. De igual manera, este compromiso debe traducirse en la disponibilidad de la información en formato de datos abiertos, con miras a garantizar que toda la ciudadanía, no solamente los usuarios del sistema, puedan conocer la gestión que se realiza en materia de seguridad social.

Asimismo, se recomienda que el Gobierno disponga acciones para que la socialización de este aplicativo se enfoque en una debida formación de sus usuarios y de los operadores del sistema, y que los resultados de la evaluación del impacto se traduzcan en acciones de mejoramiento periódico del mismo.

¹ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?sm=1>

² <https://paraguay.justia.com/nacionales/leyes/ley-375-aug-27-1956/gdoc/>

³ https://www.mitic.gov.py/application/files/1015/5646/3622/Medicion_de_Costos_Reporte_Paraguay_2018_.pdf

⁴ http://www.oiss.org/wp-content/uploads/2000/01/CODIGO_IBEROAMERICANO2.pdf

⁵ Paraguay es un Estado cooperante de la OISS, habiendo suscrito diferentes convenios de colaboración y asistencia técnica y más particularmente siendo signatario del Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social, aprobado por la VI Conferencia de Ministros de la OISS en 2007.

⁶ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=161>

⁷ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=183>

⁸ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=187>

⁹ <https://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=186>

¹⁰ <http://portal.ips.gov.py/sistemas/ipsportal/contenido.php?c=179>

4. Fortalecimiento de los consejos de desarrollo como mecanismo de participación ciudadana

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Fortalecer la calidad de la participación ciudadana a través de a) una ley de participación ciudadana que establezca las obligaciones de las instituciones públicas en materia de participación ciudadana y estándares mínimos de calidad; b) Creación de un observatorio de participación ciudadana que pueda servir para diagnosticar, evaluar y recomendar mejoras en los mecanismos de participación ciudadana existentes a nivel país, incluyendo la calidad de participación ciudadana en los compromisos de este Plan de Gobierno Abierto; c) Implementar experiencias de calidad en la participación ciudadana a través de un piloto de presupuesto participativo en la Municipalidad de Encarnación que represente un avance en relación a las experiencias existentes, el fortalecimiento de 40 consejos de desarrollo y mecanismos de participación ciudadana en la formulación de planes de ordenamiento territorial en 10 municipios.

Metas:

- Capacitación a los funcionarios de 40 consejos y coordinación de todas las instituciones a nivel local, incluyendo aquellas del nivel central que tienen presencia local.
- Desarrollo de planes de ordenamiento territorial en 10 municipios con participación de los actores locales.
- Acompañamiento técnico a 10 municipios del Paraguay para la elaboración de Planes de Ordenamiento con participación ciudadana.
- Auditoria social.
- Presupuesto participativo vinculante en la Municipalidad de Encarnación en que el proceso sea transparente y visible para los participantes y para la ciudadanía.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En Paraguay, no existe una norma legal o un parámetro específico que establezca cómo se debe ejercer la participación ciudadana o los lineamientos para la existencia y funcionamiento de mecanismos dispuestos para este dicho ejercicio. Frente a este vacío, la participación ciudadana institucionalizada ha operado sin reglas ni parámetros mínimos con los que garantizar su calidad, relevancia y sostenibilidad. Por ello, con este compromiso se busca mejorar la calidad de la participación, mediante tres acciones que brinden lineamientos en la materia: i) la expedición de una ley de participación ciudadana; ii) la creación de un observatorio de participación y ciudadana y iii) el fortalecimiento y acompañamiento de los Consejos de Desarrollo. Este compromiso también propone, como ejercicio de adopción de buenas prácticas en materia de participación ciudadana, el establecimiento de un proceso piloto de presupuesto participativo en la Municipalidad de Encarnación.

Los Consejos de Desarrollo Departamental son instancias de participación encargadas de resolver consultas y emitir recomendaciones al Gobierno local sobre cuestiones relacionadas al desarrollo del departamento y al presupuesto de dicho Gobierno¹. Estas instancias están conformadas por representantes de las organizaciones sociales, culturales y económicas del departamento². La Dirección de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la Secretaría Técnica de Planificación viene acompañando a los consejos de las 17 gobernaciones con la actualización y validación de sus planes, y monitorea los avances de su implementación.

En el contexto de los departamentos, se viene solicitando información de la ejecución de los planes departamentales. De acuerdo con el director Ricardo Zavan, el Gobierno trabaja en una matriz de implementación que describa los ejes y proyectos de ejecución con metas proyectadas a cinco años³. El representante del Gobierno informó que también que se viene trabajando en un piloto de Plan de Ordenamiento Territorial (POT) en línea con el segundo hito del compromiso. Este modelo servirá para medir tiempos y costos reales, y para atender esencialmente focos de desarrollo en las regiones que requieren de una debida planificación para su adecuada disposición.

Ahora bien, en lo que se refiere al tercer hito del compromiso de elaboración de un presupuesto participativo en la Municipalidad de Encarnación, el representante del Gobierno señaló que hasta el momento se pretende conformar los espacios de planeación municipal y departamental en primera medida antes de entrar a realizar ejercicios prácticos. Se está buscando que se haga una debida planificación para así poder realizar ejercicios de presupuesto, permitiendo que se jalonen los recursos desde la Nación de manera planificada y justificada.

De una lectura del compromiso y sus hitos, se evidencia que estos no se corresponden a lo especificado por el Gobierno como actividades en el texto del plan de acción. En el aparte “¿Cuál es el compromiso?” que indica en sí mismo de qué se trata el compromiso, el Gobierno propone la expedición de una ley y de un observatorio de participación ciudadana. No obstante, estas dos actividades (hitos) clave señaladas no están reflejadas en la descripción de actividades. En dicha sección se relacionan tareas únicamente de último hito del compromiso, esto es, no se da cuenta de acciones encaminadas a la aprobación de la ley mencionada o de la creación del observatorio de participación ciudadana. En opinión del investigador IRM, esto es un error de formulación, ya que no se dota de contenido a dos de los tres hitos clave del compromiso. En su lugar, el compromiso sí resalta acciones de

acompañamiento y fortalecimiento de los consejos de desarrollo y de elaboración de planes de ordenamiento territorial, que tienen el potencial de avanzar la participación ciudadana al interior de estas instancias, Por ello su formulación no es lo suficientemente verificable para establecer su sostenibilidad en el largo plazo.

De igual forma, el compromiso se basa en un acompañamiento permanente de estas instancias de participación, mas no impulsa su accionar independiente dentro del Gobierno departamental. Ejercicios como el diseño e implementación del presupuesto participativo son una muestra de lo que se podría lograr para generar un impacto significativo en el desarrollo departamental, y que pueden influir en establecer un modelo de gestión departamental basado en la participación de todas las instancias públicas y privadas de la población. Tal como manifestó el ex alcalde de la Municipalidad de Itaugua a OGP⁴, este compromiso es una oportunidad para involucrar a la ciudadanía en el desarrollo local y descentralizar la gobernanza en el territorio. En razón de lo anterior, el impacto potencial de este compromiso es menor.

Siguientes pasos

Este compromiso debe replantearse de cara a determinar su inclusión en el próximo plan de acción. Los lineamientos en materia de elaboración de los compromisos de OGP señalan claramente que la descripción del compromiso debe ser coherente entre el texto mismo del compromiso y sus metas⁵. En razón de lo anterior, se recomienda revisar la redacción del texto y determinar qué acciones concretas son realizables y se puede incluir como compromisos en un próximo plan de acción.

Como se mencionó anteriormente, se debe empoderar a los Consejos de Desarrollo Departamental para que realicen proyectos propios que impacten el desarrollo de su comunidad, bien sea desde el ámbito económico, o desde el ámbito social y cultural. Es igual de importante que los Consejos cuenten con apoyo para realizar ejercicios de auditoria social y de presupuesto participativo, tal y como lo propone el compromiso, con miras a brindar nuevas herramientas de desarrollo que faciliten su labor en el territorio.

Se recomienda también que estos Consejos se articulen como una red departamental, con lo cual puedan intercambiarse experiencias exitosas y promuevan un modelo integral de desarrollo departamental capaz de responder a las necesidades locales, así como influir en los proyectos que se deriven desde el ámbito nacional.

¹ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

² Ley 426/94, artículo 29.

³ Entrevista delegado de la Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la STP, 15 de julio de 2019.

⁴ <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-establishing-municipal-development-councils-for-local-planning/?lang=en>

⁵ https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

5. Fortalecer la participación ciudadana en los programas de lucha contra la pobreza

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en impulsar la participación ciudadana y la rendición de cuentas en los programas de lucha contra la pobreza para lo cual se implementarán esta de acción:

- a) Fortalecer la participación ciudadana en proyectos clave de la lucha contra la pobreza, específicamente en el programa Familia por Familia, y en el programa Tekoporã, a través del proyecto de auditoría social. El proyecto de auditoría social implementará 4 rondas de auditoría social en 5 distritos. El programa Familia por Familia impulsará el fortalecimiento de instancias participativas de la población en situación de pobreza, como las mesas temáticas de servicios sociales, en al menos 100 distritos. Igualmente, se promoverán la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas para presentar los avances y resultados del proyecto a la ciudadanía.

Metas:

- Implementación de 4 rondas del Reporte Comunitario-RC de Auditoría Social en 5 distritos.
- Planes de Mejora Distritales monitoreados por cada distrito.
- Actualización de la herramienta tecnológica “Tablero de Monitoreo y Mejora Continua” con información sobre LCC y RC en formato datos abiertos, incluyendo mecanismos de verificación del avance del cumplimiento de las metas.
- Fortalecimiento de instancias participativas de la población en situación de pobreza, como las mesas temáticas de servicios sociales, cumpliendo estándares mínimos de calidad del proceso participativo en al menos 70 distritos.
- Instancia de deliberación para el análisis y mejora de las estrategias de participación ciudadana en la lucha contra la pobreza produce recomendaciones de mejora concretas

Fecha de inicio: Agosto 2018

Fecha de término: Diciembre 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

5. General		✓	✓	✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción	Evaluado al final del ciclo del plan de acción
------------	--	---	---	---	--	--	--	---	--	--	--

Contexto y objetivos

Este compromiso busca estimular la participación ciudadana en dos programas de lucha contra la pobreza en Paraguay: el Programa de transferencias monetarias condicionadas Tekoporã del Ministerio de Desarrollo Social y el programa Familia por Familia de la Secretaría Técnica de Planificación. Para lograr este objetivo, se plantea la implementación del proyecto de auditoría social Ñañoimorũ al Programa Tekoporã y el fortalecimiento de espacios de participación dentro del programa Familia por Familia.

El componente de transferencias monetarias con corresponsabilidad del Programa Tekoporã consiste en otorgar aportes estatales a manera de subsidios financieros directos para hogares en situación de pobreza extrema. Estos aportes se entregan bimestralmente al titular del hogar¹. La Fundación CIRD viene adelantando la aplicación del proyecto Ñañoimorũ con miras a instalar un modelo de gestión colaborativa en las transferencias monetarias dispuestas en este programa. Este proyecto cuenta con tres componentes específicos: i) Fortalecimiento de la voz de los beneficiarios y el control ciudadano, ii) Mejoramiento de la calidad, la efectividad y la eficiencia del programa de transferencias condicionadas y iii) Gestión de conocimiento para la transparencia, la mejora y la sostenibilidad del programa². La implementación del proyecto Ñañoimorũ se basa en la aplicación de tres herramientas:

- Reporte Comunitario (RC)³: Se trata de una herramienta cualitativa con la cual las comunidades pueden monitorear y evaluar el desempeño de los servicios públicos en su territorio. La información utilizada en el RC se recoge a partir de grupos focales y de reuniones con los proveedores de los servicios y con la misma comunidad.
- Libreta de Calificación Ciudadana (LCC)⁴: Es un instrumento de recolección de insumos sobre la calidad de los bienes y servicios públicos, basada en la información entregada por el beneficiario del servicio. La LCC comprende seis etapas: la evaluación de las condiciones generales y particulares (etapa 1); un trabajo preparatorio o de pre-encuesta (etapa 2); realización de la encuesta (etapa 3); análisis post-encuesta (etapa 4); difusión de hallazgos (etapa 5) y mejora de servicios (etapa 6). Los resultados o hallazgos obtenidos luego se comparten en el Tablero de Monitoreo y Mejora Continua.
- Tablero de Monitoreo y Mejora Continuas⁵: Este es el repositorio de información de los resultados obtenidos con la aplicación del RC y la LCC. Contiene las calificaciones otorgadas por las familias participantes del Programa Tekoporã sobre el Programa y los servicios de salud y educación.

Por su parte, el programa Familia por Familia⁶ empodera a sus participantes con diferentes herramientas de participación y socialización que integran el uso de tecnologías y de acompañamiento y apoyo motivacional. Su objetivo principal es el de llevar a diferentes familias en situación de pobreza extrema a emprender por ellos mismos, asistiéndoles a identificar y fortalecer sus activos productivos. De una primera evaluación de este programa, realizada en agosto de 2018⁷, se evidenció un fortalecimiento productivo de los hogares participantes en el aumento de la dedicación horaria a trabajar, el incremento en ingresos laborales y, especialmente, en la acumulación de activos.

Ahora bien, para mayor comprensión del compromiso, se debe señalar que el primer borrador del plan de acción publicado en abril de 2018 incluyó dos propuestas de compromisos de la Mesa de Lucha contra la Pobreza y Ordenamiento Territorial, consistentes en la aplicación del proyecto de auditoría social Ñañomoirũ al Programa Tekoporã y la inclusión del programa Familia por Familia⁸. Finalmente, estos dos compromisos se incluyeron como un solo compromiso dentro del plan de acción.

Este nuevo compromiso destaca acciones diferenciadas para cada uno de estos procesos. En lo que se refiere a la aplicación del proyecto Ñañomoirũ, el plan de acción contempla la aplicación de las tres herramientas del proyecto, de manera programada a lo largo del primer año del plan de acción. Estas metas son específicas para verificar su cumplimiento en dicho periodo: i) cuatro rondas del RC en cinco distritos; ii) la elaboración de cinco planes de mejora distritales basados en la aplicación del RC y la LCC y iii) la actualización del Tablero de Monitoreo y Mejora Continua con la información recogida en las dos actividades mencionadas anteriormente. Cabe destacar que, derivado de estas acciones, se contempla incluir mecanismos de verificación de avances, y disponer la publicación de los resultados en formato de datos abiertos.

En cuanto al programa Familia por Familia, las últimas dos metas del compromiso se refieren al fortalecimiento de las instancias participativas de la población en situación de pobreza con mesas temáticas de servicios sociales; y el establecimiento o creación de una instancia de deliberación para el análisis y mejora de las estrategias de participación ciudadana en la lucha contra la pobreza.

Para el investigador del IRM, la integración de las dos propuestas en un solo compromiso dentro del plan de acción resulta confusa. El texto del compromiso no distingue de manera clara cómo se da la aplicación de las metas en cuanto a cada uno de los procesos. Incluso, esta distinción tuvo que hacerse en la conversación del investigador del IRM con delegados de la Fundación CIRD, quienes aclararon que no tenían ninguna injerencia en el Programa Familia por Familia⁹. Los delegados anotaron que ambos programas apuntan al mejoramiento de la gestión participativa hacia el sector público dentro de programas de superación de la pobreza, pero que en efecto son actividades diferentes.

Sin perjuicio de lo anterior, el compromiso establece metas claras y verificables, las cuales en su conjunto hacen al compromiso relevante para la participación ciudadana. Ahora bien, tal y como señala el plan de acción, el Gobierno busca actualizar el Tablero de Monitoreo y Mejora Continua con información resultante de la aplicación de la LCC y del RC en formato de datos abiertos. De esta forma se está brindando nueva información de libre acceso para la población en esta materia, lo cual resulta relevante para el valor de acceso a la información. Incluso, podría considerarse que este es un compromiso relevante a la rendición de cuentas públicas, si existiera la posibilidad de que los espacios y reuniones dispuestos en ambos proyectos tuvieran un elemento público que le permitiera a la ciudadana reclamar la responsabilidad de los prestadores de servicios.

Finalmente, dada la fusión de estos dos compromisos en uno, y la naturaleza específica de ambos, el impacto potencial que tendría el compromiso, de ser implementado en su totalidad, no es fácilmente determinable. El hecho de que el programa Familia por Familia avance de manera separada al proyecto Ñañomoirũ, o viceversa, implica que el impacto de cada uno no puede verse de manera conjunta, más aun cuando las entidades responsables de los mismos no se encuentran

articuladas y no se comunican entre ellas respecto de estos proyectos. Debido a lo anterior, el investigador del IRM considera que el impacto potencial de este compromiso es moderado, dado que los programas planteados responden a una problemática general y común, pero su alcance es limitado pues no existe una interdependencia entre los programas y sus respectivas metas.

Siguientes pasos

Para el investigador del IRM, se debe rediseñar este compromiso. Lo anterior teniendo en cuenta los dos programas que se encuentran aquí integrados en un mismo compromiso, pero que tienen características tan específicas que ameritan su tratamiento diferenciado. Por un lado, la aplicación del proyecto Ñañomoirũ al referirse únicamente al Programa Tekoporã, limita su impacto en la promoción de la participación ciudadana. Tekoporã también contempla un componente de acompañamiento socio familiar y comunitario y la aplicación de módulos de inclusión de personas con discapacidad y de familias indígenas.

En este sentido, un nuevo compromiso del plan de acción puede apuntar a un proceso de auditoría integral del Programa Tekoporã que contemple estos componentes, y sobre el cual puedan presentarse recomendaciones para su mejoramiento. Alternativamente, el programa Familia por Familia ofrece una oportunidad para promover la participación productiva de las familias en diferentes modelos de negocio. Para ello se puede proponer avanzar en la conformación de cooperativas o asociaciones comunitarias integradas por beneficiarios de este programa, en donde se permita que las familias participen de emprendimientos con sus productos o servicios que cuenten con el apoyo de las instancias públicas.

Indistintamente de la decisión que tome el Gobierno, el investigador del IRM considera que sí se debe incluir una iniciativa en materia de fortalecimiento de la participación en los programas de lucha contra la pobreza. Esta iniciativa debe estar claramente delimitada en cuanto a sus metas y al impacto que intenta alcanzar. Igualmente, el Gobierno puede enriquecer el contenido de un nuevo compromiso para incluir un elemento de rendición de cuentas derivado de los espacios que se planean para la implementación de alguno de estos programas.

¹ <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

² <http://www.auditoriasocial.org.py/index.php/local>

³ <http://www.auditoriasocial.org.py/index.php/noticias/14-herramientas/164-reporte-comunitario-rc>

⁴ <http://www.auditoriasocial.org.py/index.php/noticias/14-herramientas/97-que-es-la-libreta-de-calificacion-ciudadana>

⁵ <http://monitoreo.auditoriasocial.org.py/#/>

⁶ www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2019/07/Triptico-Familia-por-Familia.pdf

⁷ <http://www.stp.gov.py/v1/familia-por-familia-se-evidencia-fortalecimiento-productivo-de-los-hogares-participantes/>

⁸ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLI>

⁹ Entrevista delegados de la Fundación CIRD, 18 de julio de 2019.

6. Sistema de informes de costos de servicios de salud utilizados por cada beneficiario

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Esta propuesta busca que, en dos establecimientos previamente seleccionados con criterios técnicos, pueda ser entregado un informe del costo que ocasionó la atención de cada beneficiario. Se estudiará la factibilidad de incluir los costos de medicamentos, honorarios médicos y de los recursos humanos intervinientes, costos fijos (luz, limpieza, agua, otros), etc.

Hitos

- 1- Análisis y diseño del sistema de reporte y del cronograma de implementación
- 2- Selección de los lugares de implementación
- 3- Implementación del sistema de informes en el establecimiento A
- 4- Conclusiones y ajustes
- 5- Implementación del sistema de informes en el establecimiento B
- 6- Informes de resultados finales

Fecha de inicio: Junio 2018

Fecha de término: Julio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Según el texto del compromiso, existe una necesidad de brindar información de los gastos en los que incurre el Estado en la prestación de servicios de salud. La falta de dicha información genera, según el Gobierno, una falta de transparencia y descrédito hacia la inversión realizada en el sector salud. Se espera que, con la implementación de este compromiso, la ciudadanía cuente con un informe detallado de los costos asociados a la atención realizada por el Estado en el sector salud, a partir de un piloto a realizarse en dos establecimientos de salud.

En la actualidad, el Ministerio de Salud y Bienestar Social divulga información agregada en su página web relacionada con las cuentas de salud, así como los costos operativos de diferentes establecimientos regionales administrados por esta

entidad¹. Al revisar la sección de la página web del ministerio destinada a presentar esta información, el investigador IRM encontró 26 informes de costos y de estudios de costos, altamente técnicos y en formatos PDF que no permiten trabajar con los datos. Ahora bien, una delegada del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social manifestó que el sistema de reporte dispuesto en el texto del compromiso se basa en la Metodología de Gestión Productiva de los Servicios de Salud de la Organización Panamericana de la Salud (OPS)². Esta Metodología³, que data de los años 70, funciona como un método de gestión orientado a la organización y gestión de servicios de salud. La Metodología tiene como herramienta base el sistema PERC (Producción, Eficiencia, Recursos y Costos)⁴ el cual permite seleccionar y relacionar componentes de información para diagnosticar, detectar problemas y formular acciones en materia de uso de recursos en la gestión de la salud.

De acuerdo con la OPS, esta Metodología no da una solución inmediata a los problemas de conducción y gestión de servicios de salud, pero sí tiende a generar una nueva cultura institucional y de gerencia en procesos de transformación de sistemas de salud⁵. Lo anterior coincide con el hecho de que este compromiso, en palabras de la delegada del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, responde al proceso de reforma que adelanta la entidad y que tendrá un impacto en las metas del sistema de salud proyectadas al año 2030.

El ministerio adelantará una prueba piloto del sistema en cinco establecimientos públicos (Hospital San Jorge, Hospital de Luque, Hospital de Barrio Obrero, Instituto de Medicina Tropical y el Hospital del Trauma)⁶. Se seleccionó a estos establecimientos dado que cuentan con el recurso técnico y humano necesario para implementar este nuevo sistema. Según la delegada del ministerio, se adelantarán una serie de talleres para aplicar este sistema y conocer sus resultados de acuerdo a las necesidades de cada establecimiento. Después de realizarlos, se tiene dispuesto obtener toda la información (desde enero a junio 2019) en un plazo de tres meses. Se espera que el piloto termine en el primer trimestre de 2020 con la entrega de datos finales.

Para el investigador del IRM, este compromiso es relevante para el acceso a la información, por cuanto se trata de una iniciativa de apertura de datos que permitirá acceder a información relevante y personalizada que hasta el momento no era accesible al público. En esencia, este compromiso pretende, a través de un sistema y metodología PERC, instaurar un piloto para una “factura informativa” como lo ha hecho España con la implementación de la Factura Sanitaria Informativa⁷. De acuerdo a lo mencionado por la delegada del ministerio, se espera que con esta metodología la información resulte menos técnica y en esa medida, de mejor entendimiento para la ciudadanía. Se debe mencionar también que el compromiso no es suficientemente específico para ser verificable por cuanto en su texto no se establecen criterios o variables que determinen qué información se incluirá en este nuevo sistema, cuál será la metodología a utilizar para el levantamiento de información, o si se tendrá en cuenta a la ciudadanía en este relevamiento.

No obstante, tal como resaltó la delegada del ministerio, esta información tendrá un valor importante para la labor del mismo Gobierno. Sin embargo, del compromiso no se desprende de forma clara que exista una necesidad por parte de la ciudadanía de conocer los costos de la prestación de servicios de salud. Esta información será de especial interés para el Estado, por tratarse de datos que permitirán identificar áreas de mejora o inversión para la administración en materia de salud pública. En este sentido, crear una iniciativa de este tipo sensibiliza a los usuarios sobre el uso de los recursos, lo cual permite generar ahorros con base en tal sensibilización. También habilita el inicio de procesos de privatización o de establecimiento de cuotas para

acceder a servicios. Para el investigador del IRM, este compromiso busca crear o habilitar medios para racionalizar costos, optimizar recursos y explorar la viabilidad de brindar servicios de pago. En razón de lo anterior, el impacto de este compromiso es menor.

Siguientes pasos

Más allá de considerar la entrega de un informe detallado de costos, el Gobierno puede proponer un nuevo compromiso en materia de difusión de esta información en formato de datos abiertos. Lo anterior teniendo en cuenta que los datos disponibles hasta el momento en los formatos actuales, no son comprensibles ni de fácil uso para la ciudadanía. Asimismo, es importante que se indague con los usuarios del sistema cuál debe ser la utilidad que pueda tener esta iniciativa. En este sentido, se sugiere realizar planes piloto para el uso de los datos por parte de la ciudadanía, con miras a potenciar veedurías a estos procesos dentro del Ministerio de Salud, o para impulsar un ejercicio de rendición de cuentas que se enfoque en el tema de costos. Igualmente, es importante tener en cuenta que con el acceso a esta información en formato de datos abiertos, desagregada por hospital, se pueden promover estudios comparativos de costos entre centros, como medio para identificar buenas prácticas de optimización, así como despilfarros o variaciones no justificadas en el precio de suministros, bienes o servicios, o costes fijos.

1 <https://www.mspbs.gov.py/planificacion/costos-cuentas-salud.html>

2 Entrevista delegadas del Ministerio de Salud y Bienestar Social, 18 de julio de 2019.

3 https://www.paho.org/hq/index.php?option=com_content&view=article&id=13004:productive-management-methodology-for-health-services&Itemid=3535&lang=es

4 <http://52.5.30.222/?id=2830>

5 <http://52.5.30.222/?id=2830>

6 Entrevista delegadas del Ministerio de Salud y Bienestar Social, 18 de julio de 2019.

7 <http://www.madrid.org/cs/Satellite?blobcol=urldata&blobheader=application%2Fpdf&blobkey=id&blobtable=MungoBlobs&blobwhere=1310639571110&ssbinary=true>

7. Precios referenciales

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Elaborar y mantener actualizada una base de datos de precios adjudicados contenidos en el sistema de compras públicas con funcionalidades de análisis y comparación.

Objetivo: Contar con una base de datos pública de precios adjudicados para los ítems adquiridos en forma recurrente por varias instituciones del Estado, desde datos publicados en el Sistema de Información de Contrataciones públicas (SICP). Esta interface debe proveer medidas estadísticas sobre los precios de los ítems adjudicados, constituyéndose en un sistema que sirva de insumo para formular precios referenciales y con ello contribuir al uso más eficiente de los recursos públicos.

Resultados esperados: Una herramienta de acceso público para el análisis de precios históricos de compras del Estado, que facilite a las unidades de compra la elaboración de precios referenciales para sus procesos licitatorios, y contribuya a optimizar el uso de los recursos públicos y la eficiencia en los procesos para satisfacer las necesidades de las entidades públicas en cumplimiento de su misión.

Indicador de cumplimiento: Brecha de precios existente entre el precio mínimo y el máximo adjudicado en un mismo bien o servicio, que cuenten con atributos y valores definidos en el sistema de la DNCP, reducida en un 30% para el año 2020

Metas:

- *Análisis técnico de los requerimientos en el marco del compromiso.*
- *Desarrollo del sistema informático para coleccionar, procesar y analizar precios adjudicados para obtener precios referenciales para el Estado.*
- *Puesta en funcionamiento del sistema informático desarrollado para cumplir con el Compromiso.*
- *Difusión y actividades de promoción.*

Fecha de inicio: Diciembre 2018

Fecha de término: Marzo 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En el tema de compras públicas, Paraguay cuenta con un marco legal establecido que inició con la expedición de la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas¹ en el que se reglamentó la publicidad de las convocatorias o llamados a licitación pública. Posteriormente, mediante la Ley 3439/07 se creó la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP) como la entidad encargada de diseñar y emitir las políticas generales que deben observar los diferentes organismos en materia de contratación pública². Paraguay cuenta con un sistema de compras públicas que incluye información acerca de licitaciones, proveedores, contratos y otros elementos dentro de los diferentes procesos contractuales que adelanta el país³. Lo anterior producto también de la implementación de tres compromisos que se incluyeron en el primer⁴ y segundo plan de acción⁵ de OGP.

Según este plan de acción, en la actualidad no existe una herramienta para la elaboración de precios referenciales para las compras públicas en Paraguay. Cabe señalar que por “precios referenciales” entendemos todos aquellos precios históricos de compras del Estado que dan una base o estándar para la evaluación de los precios de mercado relativos a los productos, marcas o modelos que están siendo considerados⁶. El objetivo de este compromiso es el de implementar una herramienta de datos que permita el análisis y comparación de precios adjudicados para ítems que se compren recurrentemente en el Estado. Con esta herramienta de análisis de precios históricos, las entidades públicas podrán elaborar precios referenciales que optimicen el uso eficiente de sus recursos públicos.

El primer hito de este compromiso se refiere al análisis técnico de los requerimientos que deban presentarse para su implementación, dado que será una base de datos estadísticos sobre precios de los ítems adjudicados por el Estado, como está dispuesto en el compromiso. Lo anterior implica que necesariamente se analicen los contenidos de información que ya existen en el Sistema de Información de Contrataciones Públicas (SICP) así como su operatividad dentro de este mismo sistema. Al respecto, el portal de contrataciones públicas ya incluye un historial de precios adjudicados⁷, con el cual pueden identificarse los patrones necesarios para la construcción de estos precios referenciales. Este historial es la base de información de precios adjudicados en el que descansaría el nuevo sistema referencial. De esta primera labor de análisis, se espera que el Gobierno, como segundo y tercer hito del compromiso, desarrolle e implemente este sistema informático para la recolección, procesamiento y análisis de los precios adjudicados para así obtener los precios referenciales. Finalmente, el compromiso plantea realizar la difusión y realización de actividades de promoción de este sistema (hito 4).

Este compromiso es verificable, ya que sus hitos suponen la realización de actividades específicas y comprobables, tales como el análisis técnico de requerimientos (hito 1), el desarrollo del sistema (hito 2), su puesta en marcha (hito 3) y la difusión del mismo a la ciudadanía (hito 4). Cabe mencionar, sin embargo, que en el desarrollo del primer hito, no se aclara en qué consistirá dicho análisis, en cuanto a si se refiere a un análisis operativo del sistema y cómo este se integrará a la interfaz que se propone en el compromiso, o si se refiere a un análisis de la información sobre precios que ya se encuentra contenida con el SICP.

Esta herramienta de acuerdo con el plan de acción, “mejora la calidad en la información para la obtención de los precios referenciales”, la cual hasta el momento no se encontraba disponible. Esto hace que sea claramente relevante al valor de acceso a la información. Igualmente, puesto que se trata del diseño e

implementación de una plataforma informática, el compromiso tiene un componente de tecnología que se encuentra orientada a la transparencia de las compras públicas del Estado.

Ahora bien, este sistema informático hará las veces de un procesador de información que el Gobierno ya tiene identificada y autocontenida en su página web. A partir de ese procesamiento, se producirán insumos para el análisis de precios referenciales. Eventualmente las entidades públicas usarán estos insumos para el diseño de las referencias a utilizar en todo proceso de compra pública. Lo anterior, en tanto las entidades estatales que utilicen este sistema estarán en capacidad de conocer la base de precios debida dependiendo del producto y así fijar precios acordes con la demanda histórica de sus productos. Esto repercutirá en un mejor manejo y gestión tanto administrativa como financiera de los recursos públicos.

Sin embargo, para el investigador del IRM, el impacto potencial de este compromiso es moderado dado que las actividades dispuestas habilitarán el análisis de la información asociada a los precios de los productos que se obtienen mediante contratación pública. El Gobierno cuenta en la actualidad con esta información histórica dentro de su portal de contrataciones públicas por lo que, a partir de la implementación de este compromiso, deberá definir qué bienes son los de más consumo para luego definir la fórmula o fórmulas de cálculo en la definición de precios referenciales. Este sistema proveerá los medios de análisis de la información, lo cual requerirá también esfuerzos del Gobierno para traducir esa información en los precios referenciales que se propone obtener de este compromiso. Para el investigador del IRM, la herramienta propuesta es limitada en su aplicación por cuanto se refiere a una selección de bienes “adquiridos recurrentemente” lo cual no respondería de manera real a la demanda de bienes que se tiene en la contratación pública del Gobierno. Igualmente, preocupa que esta herramienta se implemente inmediatamente después de su desarrollo, sin considerar antes una etapa de prueba o de pilotaje.

De igual manera, se debe resaltar que el proceso de compras públicas es bilateral. Esto implica que los proponentes y contratantes que históricamente acceden a estos procesos con los precios ya adjudicados tendrán una incidencia en el cumplimiento del compromiso, por considerarse como usuarios de esta herramienta. Del compromiso no se desprende en qué medida se incluirá a estos actores, más allá de su participación en la difusión y promoción, donde se asume que serán tenidos en cuenta. Esta herramienta tiene un claro uso interno por parte de las entidades públicas, pero no se evidencia del texto del compromiso que este tenga un elemento claro de usabilidad para el público en general. El Gobierno debe revisar este punto en particular con miras a potenciar su impacto potencial hacia una acción que repercuta sustancialmente en el contexto de la transparencia de toda la gestión contractual del Estado. Igualmente, para considerarse como relevante en materia de participación ciudadana el Gobierno tiene la posibilidad de incentivar el uso de esta información para motivar a la ciudadanía a ejercer veeduría ciudadana sobre los procesos de contratación pública que utilicen este modelo, para efectos de generar un mayor control en la administración de recursos del Estado.

Siguientes pasos

Si se cuenta con la información referencial como resultado de este compromiso, y la misma es pública para la ciudadanía, será más difícil para los funcionarios públicos contratar o comprar bienes o productos alejados de tal referencial de precios. Para el investigador del IRM, este listado ofrece esencialmente una línea de base de precios sobre la que no se podrá variar mucho, si se quiere ser proveedor del

Estado. No obstante, su impacto radica en cómo este sistema puede convertirse en una herramienta cuantitativa a disposición de la sociedad civil para ejercer procesos de control social asociado a las compras públicas, así como para la identificación de buenos proveedores económicos frente a los más costosos. El Gobierno debe profundizar este aspecto en la siguiente versión de este compromiso, con la inclusión de la sociedad civil en el uso de esta plataforma y en el desarrollo de ejercicios puntuales de aplicación sobre productos que inciden en obras o proyectos de especial importancia para la ciudadanía.

Experiencias como la de Ecuador⁹ y Venezuela¹⁰ demuestran que la identificación de precios referenciales se refiere generalmente a un solo sector del mercado, como es el caso de la construcción. El nivel de ambición del compromiso es alto, no obstante es recomendable que se establezcan expectativas reales para su cumplimiento. En tal sentido, se recomienda iniciar con ejercicios de pilotaje del sistema, que se circunscriban a un proceso específico de contratación del Estado. Esta fase de prueba debe involucrar a los proveedores o contratistas que tradicionalmente contratan con el Estado en dichos procesos. Con base en lo anterior, las entidades podrán identificar las falencias y virtudes del sistema, y trabajar sobre ellas para consolidar un verdadero sistema de identificación de precios referenciales.

Se recomienda también que en el proceso de diseño, se garantice una debida interoperabilidad de esta herramienta con el SICP, como un elemento clave para asegurar que el acceso a la información en esta materia sea integral y de fácil acceso para todos los interesados.

¹ <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/159/ley-n-2051-de-contrataciones-publicas>

² http://www.hacienda.gov.py/web-hacienda/concurso/Normativas/Ley%203439_2007.pdf

³ <https://www.contrataciones.gov.py/>

⁴ Puede consultar el informe del IRM para este plan en el siguiente link:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-informe-de-avance-2012-2013/>

⁵ Puede consultar el informe del IRM para este plan en el siguiente link:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-end-of-term-report-2014-2016/>

⁶ <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/785998.pdf>

⁷ <https://bit.ly/2ylos6D>

⁸ <https://www.slideshare.net/hlanchipa/tema-3-actores-del-proceso-de-contratacin>

⁹ <http://www.ecuadorencifras.gob.ec/indice-de-precios-de-la-construccion/>

¹⁰ <http://lara.gob.ve/site/index.php/features-4/sistema-referencial-de-precios-para-la-construccion>

8. Transformación Educativa

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso del Gobierno de Paraguay es instalar formalmente un proceso de diálogo y trabajo, para lograr la elaboración participativa de una Estrategia para la Transformación del Sector Educativo 2030 (PNTE 2030) a través de un pacto relacionado a los lineamientos estratégicos para la implementación de una transformación educativa.

El objetivo es que el PNTE 2030 establezca la visión a medio y largo plazo para el sector educativo (2018-2030), a través de un amplio proceso de diálogo nacional con todos los actores clave del sector educativo a ser implementado en el segundo semestre de 2018.

Metas:

- Lanzamiento de una plataforma digital, con información sobre diferentes ejes temáticos y que facilite la participación ciudadana (foros de debate, consultas digitales, etc.).
- Reunión de Planificación. Congreso de lanzamiento del Proyecto.
- Foros Regionales (territoriales).
- Mesas de Trabajo (temáticas).
- Congreso Final

Fecha de inicio: Segundo Semestre 2018
Semestre 2019

Fecha de término: Segundo

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

La inversión en educación en Paraguay, de acuerdo al plan de acción, se ha enfocado mayoritariamente a garantizar la cobertura educativa y no a la mejora de la calidad del aprendizaje. Al respecto, la Evaluación censal de logros académicos a estudiantes de finales de ciclo y nivel realizada en 2015 por el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo-SNEPE de Paraguay determinó, entre otros, que

el 70% de los estudiantes de último año de educación media se concentran en niveles de desempeño inferiores, mientras que el porcentaje de estudiantes en el nivel superior (nivel IV) es del 6%¹. Este compromiso pretende transformar el sector educativo en Paraguay con la instalación de un proceso de dialogo nacional para elaborar la Estrategia para la Transformación del Sector Educativo 2030-PNTE 2030. Esta estrategia se basa en un proceso participativo de inclusión y dialogo, donde una amplia variedad de actores sociales podrán participar activamente, contando con información de calidad que estará a su disposición a través de una plataforma digital.

El presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencias Básicas (MEC) se destina en un 90% a gastos operacionales y de contratación de personal, y deja muy pocos recursos para la inversión en calidad. En conversación con delegadas del MEC², se corroboró que este compromiso nació de una iniciativa conjunta con el Ministerio de Hacienda encaminada a aumentar el financiamiento dirigido a mejorar la calidad de la educación. Para la ejecución de este compromiso, el MEC solicitó financiación del Fondo para la Excelencia la cual se tradujo en una inyección financiera para capacitación docente, la disposición de TICs, la elaboración de evaluaciones estandarizadas y para infraestructura. Un delegado de la organización Paraguay Educa³ manifestó que este compromiso no fue del todo claro al momento de la cocreación, dado que no se sabía cómo se iban a realizar las asignaciones presupuestales para financiar un proceso de esta envergadura.

Ahora bien, el compromiso establece la organización de foros regionales y mesas de trabajo. Las delegadas del MEC informaron, durante su entrevista con el investigador del IRM, que se va a contratar a la Universidad de Chile y a la Universidad de Columbia para apoyar técnicamente en el diseño e implementación de estos espacios. Los foros regionales propuestos buscan recoger propuestas generales tendientes a determinar las necesidades en materia de educación que se quieran lograr. Las delegadas del MEC consideran que se busca sondear la opinión de las comunidades para llegar a un consenso sobre las áreas que el MEC debe abordar en el marco del proceso de transformación educativa. Por el contrario, las mesas de trabajo buscan tener un carácter técnico y desarrollar temas puntuales como infraestructura y tecnologías para la educación.

Este compromiso representa una gran oportunidad para el Gobierno de mejorar sustancialmente la calidad de su oferta educativa. Se trata de una apuesta ambiciosa de construir un proceso masivo de participación cuya incidencia podría traer enormes réditos para el desarrollo educativo del país. Tal como lo manifestaron las delegadas del MEC, este es un proyecto para buscar un acuerdo o consenso nacional sobre los ejes educativos para la población, basada en diferentes espacios de participación alrededor del país. Igualmente, la plataforma digital propuesta constituye una herramienta poderosa de información para potenciar la participación en los espacios de consulta y definición de prioridades con el Gobierno, en diferentes ejes temáticos.

El delegado de Paraguay Educa, como representante de la sociedad civil, afirmó que este es un compromiso de un alto impacto en la agenda pública del país, no obstante observa que requiere de mucha incidencia ante el MEC, dado que no se evidencia una total apertura de la institución en avanzar en este proceso. Aunado a lo anterior, para el investigador del IRM el compromiso, tal como está escrito, no presenta una estrategia específica para la promoción del dialogo sobre las políticas educativas del país, sino que solo establece los medios particulares para ello. En razón a lo anterior, este compromiso se califica con un impacto potencial moderado, pues de ser implementado en su totalidad, repercutiría de forma significativa en la configuración del sector educativo en Paraguay, con un énfasis en el mejoramiento

de la calidad. Sin embargo aún es difícil en definir cómo se dará la participación y colaboración abierta del Gobierno con la ciudadanía para lograr dichos cambios o medidas significativas.

Siguientes pasos

En concepto del investigador del IRM, este compromiso es de gran importancia para el país, y más allá de constar como una acción en materia de gobierno abierto, debe ser una política pública a nivel nacional. Dado su alto nivel de ambición, el investigador del IRM considera que un plazo de dos años de implementación, como se establece para este plan de acción, no es suficiente en el contexto de estos cambios estructurales necesarios.

Se debe potenciar este proceso de transformación, necesario para este Gobierno⁴, con el fin de empoderar a sus participantes en lograr no solo diagnosticar o determinar las prioridades del Gobierno en materia educativa, sino también incidir en propuestas reales para su reforma. Involucra también cambios estructurales que van más allá de la disposición de espacios de participación de la ciudadanía.

Para el investigador del IRM, este compromiso tendrá impacto si se transita hacia un modelo participativo más ambicioso y efectivo que permita ampliar paulatinamente el espectro de participación. Esto con el fin de abordar todos los temas que se dan alrededor de la educación en el país y de traducir dichos insumos en acciones reales. Incluso, podría alcanzar un impacto transformador en la medida en que las recomendaciones obtenidas del proceso de diálogo se adopten e implementen como parte de la política educativa del país. En esta medida, una prioridad es la calidad de la educación y de qué manera se puede asegurar su consecución financiera y presupuestal.

¹ https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/15321?1552931223

² Entrevista delegadas del MEC, 17 de julio de 2019.

³ Entrevista director ejecutivo de Paraguay Educa, 18 de julio de 2019.

⁴ <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/05/06/transformacion-educativa-2030-buscan-promover-participacion-e-inclusion/>

9. Observatorio Educativo Ciudadano (OEC)

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El objetivo general del OEC es consolidar la participación ciudadana en la definición e implementación de políticas educativas mediante la instalación de un observatorio de referencia. Este objetivo será alcanzado a través de estos mecanismos:

- La conformación de una plataforma de organizaciones de sociedad civil y otros actores de la sociedad*
- La provisión de información relevante y oportuna a través de una plataforma web*
- Mecanismos de comunicación que permitan a la ciudadanía estar informada.*
- Espacios de participación entre autoridades y sociedad civil para que los actores sociales pueden ejercer su derecho de participación, demanda y exigencia ante sus autoridades, para la mejora de los servicios educativos.*

Metas:

- *Crear e instalar el Observatorio Educativo y la estructura operativa calificada de diferentes especialidades para brindar servicios al Observatorio.*
- *Diseñar la matriz de datos relacionadas a las metas educativas y lanzamiento de la plataforma.*
- *Establecer mecanismos de difusión de la información.*
- *Crear espacios de participación ciudadana digital y presencial.*

Fecha de inicio: Segundo semestre 2018
2020

Fecha de término: Primer semestre

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

De acuerdo con el texto del compromiso, en Paraguay la ciudadanía “no cuenta con una herramienta que provea información contextualizada y analizada” sobre la definición y gestión de políticas educativas. Lo anterior produce una falta de

participación en el proceso de construcción y monitoreo de estas políticas. Este compromiso busca promover la participación ciudadana en el ámbito educativo, a través de la creación de una plataforma que “permitirá organizar la información y medir la situación actual de la educación”. El compromiso será implementado a través del Observatorio Educativo Ciudadano (OEC)¹, una iniciativa compuesta por nueve organizaciones de la sociedad civil, para la información, análisis y difusión de la realidad educativa del país. Estas mismas organizaciones son responsables de la implementación del compromiso junto con el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)², por lo cual es el compromiso con mayor involucramiento de la sociedad civil dentro del plan de acción. El compromiso dispone cuatro hitos específicos para su cumplimiento: i) la creación de una plataforma de organizaciones de la sociedad civil; ii) una plataforma web para la divulgación de información; iii) la organización de mecanismos de comunicación con la ciudadanía y iv) la creación de espacios de participación entre autoridades y sociedad civil.

Delegadas del MEC señalaron durante una entrevista con el investigador del IRM, que en cumplimiento al compromiso el ministerio entrega información periódicamente a la organización Juntos por la Educación para que ellos realicen la labor de procesamiento³, en el marco de las funciones del OEC. El MEC solamente realiza una interpretación “coloquial” de esta información. Según el director ejecutivo de Juntos por la Educación⁴, este compromiso comenzó originalmente durante el proceso de cocreación de este plan de acción, y luego el Gobierno lo retomó nuevamente. Parte de la necesidad de esta iniciativa, menciona el director ejecutivo, es por la debilidad institucional del MEC de producir información estadística procesada, lo cual no ayuda en su labor de implicación y colaboración con la ciudadanía y con otras entidades estatales.

Paraguay Educa es una de las organizaciones que promovió también este compromiso desde la fase de cocreación, y también sirvió como co-solicitante de fondos para su ejecución ante la Unión Europea⁵. Para su director ejecutivo, hubo una participación inicial del MEC en la conformación del comité ejecutivo del OEC pero con el cambio del nuevo Gobierno, se perdió el contacto con esta institución para el trabajo del OEC y por ende para la implementación del compromiso⁶.

La propuesta general del OEC es la de generar información relevante y oportuna sobre la enseñanza en Paraguay, con el fin de que se utilice como herramienta para ejercer el derecho a participar en la construcción y mejora de la misma⁷. Para adelantar esta labor, el compromiso dispone la instalación de una plataforma del OEC, así como de una estructura operativa calificada. Esto con el ánimo de centralizar la información y hacerla de mayor y mejor disponibilidad para la ciudadanía. La plataforma incorpora también una herramienta de información o matriz de datos que incluya, entre otras, las metas educativas en el país. El OEC también ha trabajado sobre la base de información presupuestal del sistema educativo paraguayo la cual no es del todo actualizada y requiere de revisión y procesamiento propios⁸. Mucha de la información que obtiene el OEC es segmentada y no es de fácil acceso para sus integrantes, salvo que se presenten solicitudes de acceso a la información pública que permitan su entrega⁹.

El compromiso resalta la difusión de la información que produce el OEC y la creación de espacios de participación digital y presencial. De tal manera, es relevante tanto para el acceso a la información como para la participación ciudadana, con base en estas dos acciones respectivamente. No obstante, el compromiso no establece cuál será el ámbito de la participación o los resultados que se obtendrán en dichos espacios. Se debe también mencionar que existe un componente de tecnología e innovación en la creación de la plataforma electrónica

propuesta que no solo busca presentar información acerca de la educación en el país, sino que pondrá a disposición datos organizados que permitan corroborar su consistencia y validez, con miras a poder realizar ejercicios de seguimiento y control de diferentes aspectos de la gestión educativa.

Las actividades señaladas son concretas, lo que facilita verificar su cumplimiento. Tal y como está redactado el compromiso, las nueve organizaciones que conforman el OEC serán las encargadas de su implementación, en tanto el MEC no es considerada como la contraparte natural de este compromiso¹⁰. De acuerdo a lo anterior, se asume que la responsabilidad recae en la sociedad civil para hacer realidad la labor del observatorio y adelantar su difusión y divulgación a la ciudadanía. El plan de acción tampoco indica quién será el responsable de darle continuidad una vez creado, si el Gobierno o la sociedad civil, aun cuando esta última ha impulsado las acciones del OEC a través de recursos de cooperación internacional.

Para el investigador del IRM, el hecho de que la sociedad civil sea quien deba implementar este compromiso es riesgoso, pues no hay manera de asegurar que la iniciativa tenga una clara sostenibilidad en el largo plazo y que pueda lograr el impacto esperado de influir en la definición, implementación o seguimiento de políticas educativas. Asimismo, para el investigador del IRM no es aconsejable que la responsabilidad de un compromiso recaiga sobre una organización de la sociedad civil, ya que ésta no tiene el mismo grado de exigibilidad que una institución del Gobierno. Es preocupante notar que bajo esta nueva administración del MEC, no hay un acceso efectivo a la información que se requiere para dar pleno cumplimiento al compromiso, y que no se ha logrado llevar a esta institución a dialogar fluidamente y de manera colaborativa con las organizaciones involucradas¹¹.

En ese sentido, la falta de especificidad sobre las responsabilidades y atribuciones del MEC no permiten identificar claramente cómo podrá incidir el compromiso en sus procesos de formación de políticas o incluso en un mejoramiento de su divulgación de información. Para la sociedad civil es claro que este compromiso ayudará a empoderar a los ciudadanos para hacer más relevante su incidencia y participación en la política educativa paraguaya¹². Sin embargo, el texto del compromiso no menciona actividades para generar acciones o influir en la toma de decisiones públicas a partir de la información divulgada por el observatorio. Por el contrario, las acciones dan cuenta de un ejercicio de incidencia desde la sociedad civil que puede generar presiones hacia el Gobierno a partir de los datos que se presenten. Por tal motivo, el impacto potencial que tendría este compromiso es menor, en relación a la problemática que se intenta resolver.

Ahora bien, los desafíos que presenta el sistema educativo paraguayo vinculados a mejorar la calidad y a optimizar recursos, ya indicados en el compromiso anterior, exigen una mayor y mejor información para usarla en la gestión educativa. Con la implicación de las organizaciones de sociedad civil que trabajan en este tema, estas dinámicas exigen pensar en implementar formatos colaborativos de trabajo que favorezcan la difusión, sensibilización, interacción y el procesamiento de datos para la mejora e innovación al interior del sector.

Siguientes pasos

Es crucial que el Ministerio de Educación y Ciencias participe activamente en este compromiso. Si bien es cierto que el OEC debe gozar de una autonomía funcional frente al Gobierno, no debe olvidarse que el observatorio siempre será parte de una administración pública y no puede ser “independiente” de ella¹³. En el ámbito de la

participación, la colaboración del MEC puede influir sustancialmente en poder acceder a información local que informe estos procesos a las comunidades del país y que permita una mayor difusión de la misma.

En este sentido, se recomienda que el Gobierno colabore de forma articulada y colaborativa con el OEC para integrar de mejor manera la información que se produce, pero también para facilitar las labores del observatorio. El OEC mantiene una comunicación fluida con entidades como la Secretaría Técnica de Planificación, el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Hacienda con quienes se están adelantando iniciativas de trabajo conjunto para utilizar dicha información en estudios comparados que impacten cada una de esas carteras¹⁴.

De igual manera, no se ha buscado una convergencia del OEC con la iniciativa participativa de Transformación Educativa indicada en el compromiso 8. El proceso de Transformación Educativa parte de un espacio colaborativo de control y análisis de información relevante el cual puede enriquecer el trabajo del OEC. Asimismo, el OEC busca ser una herramienta de control pero también un medio efectivo de incidencia en las estrategias de formulación de políticas públicas en general dentro de esta nueva administración. Por tal motivo, el investigador del IRM recomienda articular una estrategia mediante la cual el OEC se incorpore activamente en el proceso de Transformación Educativa, o que este proceso se vea informado por el trabajo del OEC. Debe buscarse una forma de generar un trabajo integral de estas iniciativas, que responden esencialmente a un mismo objetivo de optimizar la educación del país.

Igualmente, para el investigador del IRM sería importante enfocar algunas de las actividades por implementar en acciones que tomará el observatorio a partir de la información divulgada sobre la gestión educativa. En el próximo plan de acción podría incluirse un compromiso con mayor impacto potencial si se considera como parte de las iniciativas del observatorio los siguientes elementos:

- El desarrollo de planes de estructuración y revisión de políticas educativas a partir de la información consolidada y calificada por el observatorio
- La sistematización de lecciones aprendidas a partir de casos analizados
- La definición de situaciones de especial atención para el MEC y las entidades del sistema educativo, o de malas prácticas en la función pública que podrían generar perjuicios en materia administrativa y económica, y que impacten la calidad del servicio de educación.

¹ <https://observatorio.org.py/observatorio>

² Según el texto del plan de acción, las siguientes organizaciones de la sociedad civil son responsables de su implementación: Juntos por la Educación, Centro Cultural Melodía, Fe y Alegría, Fundación Alda, Fundación Dequení, Fundación Paraguaya, Fundación Saraki, Organización Multidisciplinaria de Apoyo a Profesores y Alumnos-OMAPA, Paraguay Educa y UNICEF.

³ Entrevista delegadas del MEC, 17 de julio de 2019.

⁴ Entrevista director ejecutivo de Juntos por la Educación, 18 de julio de 2019.

⁵ <https://www.5dias.com.py/2017/12/observatorio-educativo-toda-una-herramienta-de-poder-ciudadano/>

⁶ Entrevista director ejecutivo de Paraguay Educa, 18 de julio de 2019.

⁷ Ibid.

⁸ En su estudio “Financiamiento Público de la Educación en el Paraguay” de junio de 2019, el OEC utilizó datos y estadísticas registrados hasta el año 2016.

⁹ Entrevista director ejecutivo de Juntos por la Educación, 18 de julio de 2019.

¹⁰ Entrevista director ejecutivo de Paraguay Educa, 18 de julio de 2019.

¹¹ Entrevista director ejecutivo de Juntos por la Educación, 18 de julio de 2019.

¹² Ibid.

¹³ https://www.oas.org/es/sap/dgpe/pub/observatoriosdepoliticaspUBLICAS_s.pdf

¹⁴ Entrevista director ejecutivo de Juntos por la Educación, 18 de julio de 2019.

10. Transparencia en la Microplanificación Educativa

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en incorporar un aplicativo informático a los sistemas de información existentes, lo que permitirá la entrega en tiempo y forma del reporte de los requerimientos de infraestructura, equipamientos, alimentación escolar y recursos humanos a nivel distrital, departamental y nacional.

La información estará disponible a la ciudadanía en general, en el Portal de Datos Abiertos del MEC.

La ventaja del aplicativo es que los datos registrados en el sistema de gestión de la micro planificación serán migrados automáticamente a la plataforma y en formato de datos abiertos, lográndose la interoperabilidad de los mismos con otras bases de datos. Podrán ser utilizados por la ciudadanía en general como insumo para reutilizar y generar información con una mayor facilidad de acceso.

El compromiso permitirá:

- Agilizar los procesos de micro planificación con mayor control y rigor técnico.*
- Mejorar la gestión de los Recursos.*
- Resultados en menor tiempo.*
- Mayor transparencia.*
- Toma de decisiones informadas.*
- Incrementar la eficiencia del MEC, basado en información oportuna y de calidad.*

Metas:

- Desarrollo del software.*
- Capacitación en el uso del software.*
- Identificación de requerimientos de los establecimientos educativos.*
- Priorización y consolidación de los requerimientos de los establecimientos educativos, distrital y departamental.*
- Entrega de los requerimientos de establecimientos educativos a nivel central del MEC.*
- Listado final, priorizado y aprobado por todas las instancias, de los requerimientos educativos a nivel país.*
- Disponibilidad de la información sobre los locales escolares priorizados por distrito*

Fecha de inicio: Febrero 2019

Fecha de término: Diciembre 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

Resumen del compromiso	Verificabilidad	Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial	Cumplimiento	¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?
------------------------	-----------------	--	-------------------	--------------	---

	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas públicas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
10. General		✓	✓			✓			✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

En Paraguay los proyectos de infraestructura y equipamientos en educación son identificados y priorizados a través de la metodología de Microplanificación de la Oferta Educativa del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)¹. Esta metodología, que nació en 2002, busca la consolidación de un espacio de construcción de acciones colectivas para el logro de los objetivos de las políticas educativas en el país². El proceso de microplanificación se compone de cuatro fases:

1. Diagnostico educativo departamental
2. Identificación de requerimientos y reasignación de recursos
3. Asignación de recursos
4. Evaluación

La metodología recoge y analiza información en las dos primeras etapas de su implementación. Durante el diagnostico, recoge datos sobre los contextos demográfico, económico y sociocultural del departamento, así como información del contexto educativo que incluye aspectos como cobertura, cantidad de población en edad escolar, tasa de escolarización e indicadores en temas de calidad y equidad de la educación en dicha comunidad³. Asimismo, durante la identificación de requerimientos y reasignación de recursos, se analiza esta información con miras a distinguir la demanda y oferta potencial, así como las características propias de las modalidades y secciones habilitadas por cada departamento. Estos datos surgen de una revisión de distintos sistemas institucionales como el Sistema de Información Estadística Continua (SIEC) y el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE)⁴, los cuales no se encuentran a disposición de la ciudadanía.

De acuerdo con una evaluación de los procesos del Programa de Alimentación Escolar del Paraguay (PAEP) de 2016, las recolecciones, procesamientos y análisis de información de diagnósticos realizados a partir de esta metodología no son debidamente sistematizados ni difundidos en la página web del MEC⁵. Igualmente, varios padres de familia manifestaron no tener claridad de la finalidad de dicha metodología, por cuanto la información no permeaba a toda la comunidad educativa⁶.

Este compromiso busca habilitar la entrega de información vinculada a requerimientos que hacen parte de esta metodología, relacionados con la gestión de la alimentación escolar y el mantenimiento de infraestructura escolar. Para ello se pretende implementar un aplicativo informático (software) operado que permita el registro y entrega de esta información en formato de datos abiertos, y que de esa manera agilice la asignación de los recursos por parte del MEC. Para su cumplimiento, el compromiso establece un proceso estructurado por etapas de

desarrollo, identificación, priorización y entrega de los requerimientos de los establecimientos educativos, para su posterior concentración en este software.

En esta medida, el compromiso es suficientemente específico para ser verificable ya que señala claramente las fases relacionadas con el desarrollo final del software, incluyendo una fase de capacitación para su uso. También es relevante para el acceso a la información ya que se trata de una iniciativa que pondrá a disposición de la ciudadanía información sobre los locales escolares que las autoridades priorizarán para la asignación de recursos. Esta información se divulgará en formato de datos abiertos, lo cual habilita su uso y manipulación por parte de cualquier interesado. No obstante, del texto del compromiso se desprende que el producto final que se obtendrá es un reporte con los locales priorizados por la metodología. Sin embargo no se menciona si la información que resulta de la implementación de la metodología también se divulgará o entregará. Estos reportes de priorización resultan de un procesamiento técnico especializado por lo que, aun cuando se garantice su disponibilidad, ello no asegura que la información que se presente sea útil o comprensible para el ciudadano, sino que servirá, como lo menciona el compromiso, como un insumo para la función del MEC y sus autoridades locales.

Funcionarias del MEC manifestaron que este compromiso apunta a que la ciudadanía se involucre y sean contralores del proceso de asignación de recursos en su comunidad, dado que se ha generado una demanda generalizada de los ciudadanos y de la sociedad civil en este tema⁷. Sin embargo, de acuerdo a los estándares del IRM⁸, la mera publicación de información frente a un tema o situación particular no es un factor que incrementa *per se* la participación ciudadana. Ahora bien, aun cuando el texto del compromiso no menciona actividades para generar acciones o influir en la priorización o eventual asignación de recursos que resultan de la aplicación de la metodología, su implementación generaría información valiosa para profesores, educadores, trabajadores de la educación, padres y madres, para así controlar el uso de los recursos y demandar acciones informadas para su mejoramiento. Esta información permitiría también mayores y mejores priorizaciones en la ejecución, así como identificar problemas de suministros o de mantenimiento de infraestructura. Por tal motivo, el impacto potencial que tendría este compromiso es moderado.

Siguientes pasos

Para el investigador del IRM, el MEC podría realizar actividades concretas que sean el resultado de la metodología. En el próximo plan de acción podría incluirse un compromiso con mayor impacto potencial, si se consideran como parte de las iniciativas del MEC los siguientes elementos:

- La sistematización de lecciones aprendidas a partir de diferentes casos de aplicación de la metodología
- La definición de situaciones de especial atención para el MEC y las entidades del sistema educativo, o de malas prácticas en la función pública que podrían generar perjuicios en materia de la planificación nacional y local
- Dado que se contará con los datos en formatos abiertos y en tiempo real, se podría diseñar una interfaz para la visualización georreferenciada de los datos de este sistema. De esta forma se vería en un mapa (y atendiendo a una escala temporal) la información del contexto demográfico, económico y sociocultural de cada departamento. También se vería la información del contexto educativo que incluye aspectos como cobertura, cantidad de población en edad escolar, tasa de escolarización e indicadores en temas de calidad y equidad de la educación en dicha comunidad, y las necesidades de

gestión en alimentación escolar y en el mantenimiento de infraestructura escolar, tanto identificadas como aquellas ya satisfechas. En definitiva se trataría de una interfaz útil para conocer la salud del sistema educativo y de las necesidades de gestión y recursos.

Asimismo, se recomienda que la información se divulgue de forma más proactiva, para incluir diferentes datos estadísticos y de referencia generados por la metodología. Estos datos serán evidentemente técnicos, por lo que es importante que el Gobierno los traduzca a un lenguaje claro y de fácil difusión para todos los actores involucrados. Esto incluye, además de los directivos y educadores de las instituciones departamentales, a los padres de familia o acudientes de menores que estén interesados en conocerla. Incluso, puede considerarse que esta información se concentre en un sitio web específico del MEC, relacionado con la metodología, donde se observe toda la documentación técnica de la misma (manuales, formularios, resoluciones) así como los datos sistematizados que se dan con su implementación.

¹ Decreto Reglamentario No. 10504 de 2013. Artículo 37.

² https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/4408

³ https://www.mec.gov.py/cms_v2/adjuntos/4408

⁴ La Dirección General de Planificación Educativa, dependiente del MEC, es la encargada de impulsar, coordinar y apoyar los procesos de planificación, monitoreo y evaluación del sistema educativo nacional, así como la producción, difusión y uso de información generada por el Sistema de Información de Estadística Continua (SIEC) y el Sistema Nacional de Evaluación del Proceso Educativo (SNEPE).

https://www.mec.gov.py/cms_v4/?ref=298323-direccion-general-de-planificacion-educativa

⁵ https://www.gabinetesocial.gov.py/archivos/documentos/Evaluacion-PAEP-FINAL_qr9vai7o.pdf

⁶ *Ibidem*.

⁷ Entrevista delegadas del MEC, 17 de julio de 2019.

⁸ Manual de Procedimientos del IRM, disponible aquí:

<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/>

11. Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Implementar los principios del índice de presupuesto abierto para mejorar la participación y la transparencia en el proceso presupuestario.

Metas:

- Disposición al público de documentos presupuestarios en línea:
 - Documento preliminar
 - Presupuesto Ciudadano.
 - Informe de revisión a mitad de año

Fecha de inicio: Junio 2018

Fecha de término: Julio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En el Índice de Presupuesto Abierto 2017 de la International Budget Partnership-IBP (o Alianza para la Apertura Presupuestaria), Paraguay obtuvo puntajes de 43 y 11 sobre 100, en las áreas de transparencia y participación pública, respectivamente¹. La información presupuestaria puesta a disposición en el país es limitada, y se ofrecen pocas oportunidades de participación ciudadana en el proceso de formulación del presupuesto². Lo anterior denota que en el país existen serias debilidades en estas materias. Por esta razón, este compromiso busca poner a disposición del público una serie de documentos con miras a mejorar la apertura del proceso presupuestario y consecuentemente mejorar la calificación obtenida por el país en la medición internacional de la IBP.

Bajo esta métrica, la IBP identifica ocho documentos presupuestarios clave que caracterizan un presupuesto abierto. El investigador del IRM se entrevistó con una delegada de la Dirección Anticorrupción del Ministerio de Hacienda quien manifestó que Paraguay publica cinco de los ocho documentos señalados, faltando los siguientes:

- **Documento preliminar**, en el cual se presentan los parámetros de las políticas fiscales y se describe el estado económico del Gobierno previo a la presentación del proyecto de presupuesto al Poder Ejecutivo.
- **Presupuesto ciudadano**, que acumulan el proyecto de presupuesto y un presupuesto aprobado en un lenguaje sencillo y de fácil comunicación al público
- **Informe de revisión de mitad de año**, que brinda datos actualizaciones frente a la implementación del presupuesto a mitad del año fiscal

De acuerdo con el representante del Ministerio de Hacienda, la ausencia de estos documentos ha motivado al Gobierno a incluir este compromiso en el plan de acción, con el objetivo de transparentar y hacer más abierta la gestión presupuestaria de conformidad con los estándares de la IBP. El Ministerio de Hacienda delegó en la Dirección General de Presupuesto, mediante Resolución No. 259 de 2019, la responsabilidad de dar cumplimiento al compromiso. Para ello se conformó una mesa interinstitucional integrada en conjunto con la Dirección Anticorrupción.

Al momento de redactar este informe, no se han registrado avances en el compromiso, aun cuando se espera terminar en el plazo determinado por el plan de acción. Igualmente, la representante del Ministerio de Hacienda señaló que esta cartera tiene planeado socializar y difundir esta información ampliamente con la ciudadanía.

Aun cuando este compromiso es relevante para el acceso a la información dentro del proceso presupuestario, se puede determinar que este no es suficientemente específico para ser verificable, dado que no señala de qué manera estos documentos responden concretamente a cumplir con lo señalado en el Índice de Presupuesto Abierto. Si bien una de las recomendaciones dadas por la IBP a Paraguay fue la de publicar los documentos previstos en el compromiso, también se le recomendó impulsar acciones relacionadas con la información provista en el proyecto de presupuesto y el informe de fin de año. Por estos motivos, el investigador del IRM estima que este compromiso, en esencia, busca mejorar la posición de Paraguay en este índice internacional.

De acuerdo con la representante de la IBP para América Latina, existen otros aspectos, como la participación pública³, a tener en consideración en cuanto al proceso presupuestario. En comparación con los resultados en materia de transparencia, los resultados de participación pública del Índice demuestran que Paraguay tiene un gran trabajo que adelantar en esta área, principalmente en mejorar los mecanismos de participación pública en su proceso presupuestario. En este sentido, el alcance de este compromiso es más bien limitado y por lo tanto su impacto potencial es menor, por cuanto no responde a cumplir de manera integral con los estándares y parámetros que define la IBP para contar con un presupuesto abierto.

Siguientes pasos

Este compromiso está orientado a mejorar los resultados de la evaluación de la IBP, los cuales también comprenden otros aspectos, además de la publicación de información, que no están problematizados o referidos en la narrativa de este compromiso o de sus hitos. En esta medida, es recomendable que en un próximo plan de acción se contemplen acciones que respondan de manera integral a los criterios de la IBP, tanto en materia de participación pública como de vigilancia del presupuesto. En materia de participación pública, el investigador considera que puede acometerse un ejercicio de descentralización de la gestión presupuestaria con la figura de presupuestos participativos.

La figura de presupuestos participativos⁴ es una herramienta mediante la cual la ciudadanía puede proponer y decidir sobre el destino de parte de los recursos municipales, y que permite como objetivo principal, establecer las principales demandas y preocupaciones de los ciudadanos en materia de gastos e inversiones públicas dentro del presupuesto de sus ciudades. El Gobierno paraguayo ya reconoce esta figura con la realización de audiencias públicas de presupuesto participativo municipal⁵ y la experiencia de la ciudad de Asunción en materia de presupuestos participativos⁶. Esta herramienta también ha probado ser exitosa en diferentes regiones municipales, así como en otros países (principalmente en España⁷), por lo que constituye un modelo que se debe potenciar en el aumento de la participación ciudadana en la gestión presupuestaria.

¹ <https://www.internationalbudget.org/wp-content/uploads/paraguay-open-budget-survey-2017-summary-spanish.pdf>

² Ibídem.

³ Consulta por correo electrónico a delegada de la IBP, 29 de julio de 2019.

⁴ <https://presupuestosparticipativos.com/about/>

⁵ http://www.gestionlocal.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Audiencia_Publica_de_Presupuesto.pdf

⁶ <https://www.asuncion.gov.py/area-social/proceso-de-presupuesto-participativo-en-marcha-en-asuncion>

⁷ https://elpais.com/elpais/2019/07/25/3500_millones/1564078238_186285.html

12. Acceso a la información sobre servicios de agua

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Acceso a información actualizada, completa, y contrastada sobre los servicios de abastecimiento de agua potable y saneamiento rural.

Hitos:

- Comunidades relevadas con sus respectivos servicios de provisión de agua potable registrados en SIASAR 15%
- Comunidades intervenidas en función de la evaluación arrojada por la herramienta SIASAR 10%

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El acceso al agua potable es reconocido como un derecho humano en Paraguay¹. De acuerdo con el diagnóstico del Gobierno para la construcción del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, más del 80% de los hogares en el país tiene acceso a fuentes mejoradas de agua potable (agua potable entubada, de pozos o manantiales protegidos o de lluvia) mientras 79% cuenta con infraestructura de saneamiento mejorado². No obstante, las asimetrías entre el mundo rural y urbano se hacen patentes, pues el servicio de acceso a agua potable mejorada alcanza en un 74,8% a la población rural con un saneamiento mejorado del 55%. La población urbana, por su parte, registra un 93,1% de cobertura con un 95% de saneamiento mejorado³.

Este compromiso busca mejorar el desempeño en la prestación del servicio de agua potable y saneamiento rural en el país, mediante la entrega de información actualizada sobre estos servicios. Esta información se integrará al Sistema de Información de Agua y Saneamiento Rural (SIASAR), en proceso de implementación, que se encuentra a cargo de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (DAPSAN).

El SIASAR es un sistema abierto de información creado por los gobiernos de Nicaragua, Honduras y Panamá para la captación, edición y validación de datos sobre los servicios de abastecimiento de agua y saneamiento rural existente en un país⁴. Este sistema, implementado en Paraguay desde 2017, captura información sobre diferentes variables en temas como la conducción, almacenamiento, distribución y provisión del agua, así como de las características del territorio y las comunidades a las que se les abastece⁵. Desde el SIASAR también se producen reportes de calificación del Índice global de desempeño de los servicios de Agua y Saneamiento (IAS) que se compone de dos métricas y seis indicadores⁶. En una revisión realizada por el investigador del IRM, no se encontraron reportes de Paraguay en la página web del SIASAR⁷.

El compromiso contempla la implementación del SIASAR en el país, a partir del relevamiento de información sobre los servicios de provisión de agua potable en comunidades. Posteriormente, el compromiso pretende que se realicen intervenciones a comunidades, basadas en el resultado de la evaluación que arroje el SIASAR. Con base en el texto del compromiso, el investigador del IRM considera que éste no es suficientemente específico ya que sus hitos carecen de mayor detalle para su debido entendimiento y verificabilidad. No se conoce qué comunidades serán inicialmente medidas por el sistema, ni tampoco las bases de la intervención que pretende realizar el Gobierno con base en la información del SIASAR.

Se debe aclarar también, respecto del segundo hito del compromiso, que el SIASAR no evalúa el servicio de abastecimiento como tal. Esta función recae exclusivamente en el Gobierno, quien estará en capacidad de diseñar e implementar herramientas o esquemas de monitoreo y evaluación con base en la información del SIASAR. En esta medida, el segundo hito pierde relevancia ya que requiere del accionar del Estado para generar las intervenciones propuestas. Se trata fundamentalmente de un hito no realizable, pues el SIASAR no realiza evaluaciones, por lo que se evidencia que el compromiso está mal definido en este hito.

Esta iniciativa es relevante para el acceso a la información, aunque no se observa de qué manera el SIASAR impactará el déficit del desempeño de la prestación de los servicios de agua potable y saneamiento al entorno rural. Para el Gobierno, la visibilización de la gestión del agua y el saneamiento permitirá que las comunidades rurales identificadas se empoderen de la problemática y busquen soluciones⁸. Este compromiso tampoco establece un mecanismo claro que permita traducir la información divulgada en el SIASAR en consecuencias o cambios por parte de la administración pública. Tampoco puede argumentarse que este compromiso mejora la participación ciudadana, ya que no ofrece un espacio concreto para consultar o involucrar a la ciudadanía en la intervención propuesta o en la información presentada en el sistema.

Por ello, el investigador IRM califica a este compromiso con un impacto potencial menor, donde hacen falta detalles específicos para dimensionar la eficacia que tendrá en la práctica para mejorar la prestación del servicio de agua y abastecimiento en comunidades rurales.

Siguientes pasos

Se hace necesario reevaluar este compromiso de cara al próximo plan de acción. Es preciso que se indique con mayor detalle el contenido y calidad de la información que se recogerá dentro del sistema, así como las pautas para su procesamiento y eventual uso por parte de la administración gubernamental. Se deben describir puntualmente quiénes serán las entidades o dependencias encargadas de este proceso, y cómo estos datos informarán las intervenciones que se realicen.

Para mejorar el impacto potencial, se recomienda incluir acciones encaminadas a traducir la información del SIASAR en insumos concretos para que la Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, defina actividades que se enfoquen en atender a las comunidades rurales donde se presentan los mayores niveles de déficit. Incluso, las administraciones municipales también deben poder acceder a este tipo de insumos que se atiendan casi de manera inmediata la situación. Lo mismo debe ocurrir con las organizaciones comunales o de sociedad civil que puedan brindar mayores elementos para la priorización de estas intervenciones.

¹ Ley No. 3239 “De los Recursos Hídricos del Paraguay” Artículo 4.b.

² <http://www.stp.gov.py/pnd/ejes-estrategicos/diagnosticos/agua-y-saneamiento/#sdfootnote1sym>

³ *Ibidem*.

⁴ <http://www.siasar.org/es/content/que-es-siasar>

⁵ <http://www.siasar.org/es/paises/paraguay>

⁶ La primera métrica es el Nivel de servicio de agua, saneamiento e higiene (NASH) que comprende tres indicadores: nivel de servicio de agua (NSA), nivel de servicio de saneamiento e higiene (NSS) y escuelas y centros de salud (ECS). Por otro lado, la segunda métrica es el Índice de sostenibilidad de los servicios de agua el cual también se compone de tres indicadores: el estado de la infraestructura del agua (EIA), el prestador del servicio (PSE) y el prestador de asistencia técnica (PAT). Para más información consultar:

http://www.siasar.org/sites/default/files/documents/170529_webinar_l_marco_conceptual_red.pdf

⁷ <http://www.siasar.org/es/reports>

⁸ Consulta delegado de la Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (DAPSAN), 22 de julio de 2019.

13. Participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en promover la participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados a través de la conformación y fortalecimiento de 22 comités de niños, niñas y adolescentes y su inclusión en sus respectivos consejos de niñez y adolescencia.

Resultados Esperados:

1. Al menos diez y ocho comités de niños, niñas y adolescentes municipales conformados y fortalecidos, integrando al menos diez y ocho consejos municipales de niñez y adolescencia y consejos de desarrollo municipal en dos años.
2. Al menos cuatro comités de niños, niñas y adolescentes departamentales conformados y fortalecidos, integrando al menos cuatro consejos departamentales de niñez y adolescencia y consejos de desarrollo departamental en dos años.

Metas:

- Capacitación a referentes del Sistema Nacional de Protección y Promoción Integral a la Niñez y la Adolescencia (SNPPI) I en la promoción de la participación protagónica para la implementación de proyectos.
- Conformación de los comités municipales y departamentales de niñez y adolescencia con enfoque inclusivo.
- Fortalecimiento de los comités municipales y departamentales de niñez y adolescencia con enfoque de derechos. El 80% de los comités conformados se reúnen cada 15 días para abordar temas de formación y la participación de sus representantes en sus consejos de niñez.
- Integración efectiva en los consejos de niñez y adolescencia. Los comités de niños, niñas y adolescencias conformados eligen representantes para la participación efectiva en dichos consejos. Se verifica la Inclusión de sus nombres en planilla de asistencia.

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

13. General	✓		✓				✓		Evaluado al final del ciclo del plan de acción	Evaluado al final del ciclo del plan de acción
-------------	---	--	---	--	--	--	---	--	--	--

Contexto y objetivos

Paraguay es uno de los países con la población más joven de la región, lo cual representa un “bono demográfico” de suma importancia para el desarrollo socioeconómico del país¹. Bajo esta consideración, el Código de la Niñez y la Adolescencia (Ley No. 1680 de 2001) creó los Consejos Departamentales de la Niñez y Adolescencia como una instancia encargada de la aprobación de planes y programas para esta población y de apoyar la ejecución de los mismos en sus diferentes municipalidades². Consecuentemente, se crearon también los Consejos Municipales de Niñez y Adolescencia, cuyas funciones se orientan al desarrollo de programas de atención y de promoción integral para niños y adolescentes³.

Pese a que el Código señala que deben existir consejos y comités donde estos grupos trasladen demandas y canalicen su participación, de acuerdo con el plan de acción, un 47,2% de los municipios en el país cuenta con un consejo de niñez y adolescencia, y menos del 7% cuenta con comités municipales. Asimismo, el 11,7% de los 17 departamentos que cuenta con un consejo departamental de niñez y adolescencia ha integrado un comité departamental. Esta situación es especialmente preocupante para la sostenibilidad del bono demográfico del Paraguay: más del 45% de la población del país es menor de 18 años⁴. Estas estadísticas demuestran que no se está escuchando ni incluyendo a esta población en los espacios de participación y discusión pública que se encuentran dispuestos por el Gobierno. Este compromiso busca conformar y fortalecer los comités municipales y departamentales de niños, niñas y adolescentes y permitir su inclusión en sus respectivos consejos de niñez y adolescencia.

Delegados del Ministerio de la Niñez y de la Adolescencia manifestaron que este compromiso apunta al empoderamiento de los niños, niñas y adolescentes que conlleve a una disminución de la exclusión de los mismos en el desarrollo de las políticas públicas que les conciernen⁵.

Al respecto, la constitución e integración de estos espacios tanto en el nivel departamental como municipal incluye a las organizaciones de niños, entre ellas los comités de niños, niñas y adolescentes. Vale la pena destacar que el código creó el Sistema Nacional de Protección y Promoción de la Infancia que se encarga de la supervisión de la política nacional destinada a la garantía de los derechos del niño y del adolescente⁶, en la que también se prevé la participación de estos comités.

El compromiso dispone acciones de fortalecimiento institucional y creación de capacidades para la conformación, fortalecimiento e integración efectiva de comités de niños en el país. De esta medida, establece una meta clara de conformación de cuatro comités departamentales y 18 comités municipales, así como su inclusión en los respectivos Consejos Departamentales y Municipales. No obstante, éste no señala qué actividades se realizarán para el fortalecimiento e integración efectiva de los mismos. No se desprende del compromiso qué actividades comprenden el fortalecimiento de los comités ya existentes, y de qué manera se medirán dichas mejoras. Lo mismo ocurre para las actividades de integración, en la que se desconoce cómo finalizará este proceso o de qué manera se podrá entender cuándo un comité se ha integrado efectivamente. Ahora bien, dichas actividades parten de una meta de capacitación a los referentes departamentales y locales acerca de la promoción de estas instancias de participación que no es medible durante el periodo de implementación del plan de acción. Con base en lo anterior, se puede establecer

que las metas del compromiso no son específicas aunque sí son relevantes para la participación ciudadana. Su relevancia radica en que este compromiso amplía el espacio cívico del país para incluir a la niñez dentro de los procesos de toma de decisiones en materia de políticas públicas que sean de su interés.

Para el investigador del IRM, la participación de los niños en los procesos públicos es un pilar fundamental en la protección de su derecho a opinar y que dicha opinión se tome en cuenta en todos los asuntos que le afecten⁷. Este compromiso representa, como menciona el plan de acción, una transformación en los procesos del Gobierno que pasarían de una mirada adulto-céntrica que impone al adulto como el único responsable del ejercicio de derechos de los niños, niñas y adolescentes⁸, a una mirada integral que reconoce a este grupo como sujetos autónomos de derechos dentro de la población. No obstante, del texto del compromiso no se evidencian acciones que permitan establecer que habrá un cambio en el nivel de incidencia de estos grupos en las políticas que los afectan, o de qué manera el Gobierno pretende, puntualmente, avanzar en el fortalecimiento de los Consejos Departamentales y Municipales. En función de lo anterior, el impacto potencial de este compromiso es moderado.

Siguientes pasos

El Gobierno debe asegurar la continuidad de este compromiso, incluso priorizar su incorporación en el siguiente plan de acción. En tal sentido, debe trabajarse en mejorar su verificabilidad en lo que concierne a cómo planea el Gobierno fortalecer y conformar estos espacios de participación. Se recomienda que el enfoque que se brinde al fortalecimiento de los comités trascienda la entrega o socialización del Código de la Niñez y la Adolescencia, y esté acompañado de herramientas que empoderen a los menores en la participación. Esto incluye, entre otros, temas de comunicación estratégica, procesos de política pública y temas en derechos humanos. La adopción de estas acciones podría repercutir en el impacto del compromiso, por cuanto puede resultar en una verdadera transformación del papel que juegan los niños en los procesos de política pública.

Si bien se debe garantizar la debida conformación de los comités, es importante que el Gobierno aúne esfuerzos guiados al acompañamiento de estas instancias. El Ministerio de la Niñez y la Adolescencia debe invertir recursos para fortalecer las capacidades de sus enlaces departamentales y municipales, para permitirles aconsejar o guiar a estos comités en las discusiones y/o problemáticas que puedan ser ventilados al interior de los Consejos.

¹ <https://www.lanacion.com.py/politica/2018/04/20/mediran-el-nivel-de-participacion-juvenil-durante-las-elecciones/>

² Ley 1680/01, artículo 45.

³ Ley 1680/01, artículo 47.

⁴ Consulta delegada del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 18 de julio de 2019.

⁵ Consulta delegada del Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, 18 de julio de 2019.

⁶ Ley 1680/01, artículo 37

⁷ Convención de los Derechos del Niño, artículo 12.

⁸ <http://www.iin.oea.org/pdf-iin/LaParticipacionComoAccionCreadora.pdf>

14. Participación ciudadana en la reforma de la seguridad social

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso tiene por objetivo formular propuestas o líneas generales de reformas de la seguridad social a través de mesas de diálogo social y talleres de participación ciudadana inclusivos, contando con información oportuna y confiable sobre los derechos y obligaciones de los contribuyentes de la seguridad social, que sirvan al Poder Ejecutivo y las Cajas Previsionales como línea de base para futuros cambios en el modelo actual del sistema de jubilaciones y pensiones y demás prestaciones de la seguridad social.

Metas:

- Definición de los temas principales de reforma con los actores participantes de gobierno y sociedad civil. Definición de la metodología para la discusión de temas y del cronograma de trabajo.
- Inicio de las mesas de diálogo y talleres con la sociedad civil
- Sistematización de propuestas generadas en las instancias participativas
- Presentación al Poder Ejecutivo de las propuestas efectuadas a través de Gobierno Abierto

Fecha de inicio: Noviembre 2018

Fecha de término: Mayo 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El Sistema Nacional de Seguridad Social en Paraguay se divide en ocho instituciones descentralizadas, con reglas y procedimientos diferenciadas para cada una de ellas¹. En la actualidad el principal desafío de este sistema es la baja cobertura de las cajas de jubilaciones y pensiones. Según el estudio de Características del Trabajo y el Sistema de Seguridad Social en Paraguay de la Secretaría Técnica de Planificación, únicamente el 16,7% de la población está inscrita en el Instituto de Previsión Social o en alguna caja de jubilación². Entre las causas para esta problemática se destaca que más del 80% de la población no conoce información relativa al manejo de los aportes y deducciones que se realizan con cargo al sistema³. Esto afecta a determinados segmentos, como el caso de los trabajadores informales o aquellos que residen en zonas rurales⁴.

Este compromiso busca impulsar una reforma al sistema de seguridad social, que tenga un enfoque participativo, donde el Gobierno y la sociedad civil formulen propuestas basadas en información que se entregue durante espacios de diálogo para este propósito. En este sentido, el compromiso propone una discusión e identificación de temas que serían objeto de la mencionada reforma, en conjunto con la sociedad civil, donde se defina una metodología para ese ejercicio y un cronograma de trabajo. El compromiso también contempla realizar una serie de mesas de diálogo y talleres con la sociedad civil que permita sistematizar las propuestas generadas para efectos de presentarlas posteriormente al Poder Ejecutivo.

Las actividades señaladas en el compromiso son concretas y fácilmente verificables, por cuanto describen un proceso lineal que comprende etapas de: i) consulta e identificación de propuestas; ii) dialogo y socialización de las propuestas; iii) sistematización y iv) presentación final. Sin embargo, el compromiso no establece un número de mesas de dialogo o talleres mínimo a realizar, o cómo se organizarán estos espacios en cuanto a su convocatoria y participación. Asimismo, no se establece de qué manera se entregará información requerida para que los espacios propuestos cumplan con el objetivo del compromiso. Este resalta que se trata de información sobre los derechos y obligaciones de los contribuyentes, no obstante, existe información más calificada y de carácter técnico que se requiere conocer y socializar para efectivamente informar el proceso de identificación y presentación de propuestas de reforma al sistema.

El compromiso, tal y como se encuentra redactado en el plan de acción, es relevante para el acceso a la información y para la participación ciudadana. En primer lugar, el Gobierno busca entregar información sobre la gestión del sistema de seguridad social, que permita evidenciar fallas y desafíos para traducirlas en propuestas concretas para su reforma. Seguidamente, este compromiso promueve la participación ciudadana en la definición de propuestas al sistema de seguridad social, pues brinda la posibilidad de que los participantes de estos espacios sean escuchados y consultados sobre las necesidades que tiene respecto al funcionamiento del sistema. Lo anterior empoderará a la ciudadanía a sugerir cambios reales que obedezcan a esas necesidades, que no son fácilmente identificables por el Gobierno.

Ahora bien, la situación actual del sistema de seguridad social del país comprende fallas estructurales que van más allá del mismo. Su sustentabilidad financiera⁵ o la falta de formalización del mercado laboral⁶ son algunas de las problemáticas que escapan al alcance de este compromiso. En este sentido, este proceso participativo es un paso importante para el mejoramiento del sistema de seguridad social, pero sigue siendo limitado en su escala o alcance, por lo que su impacto potencial, de lograrse implementar tal como se indica, se valora como moderado.

Siguientes pasos

Este es un compromiso con un alto nivel de ambición ya que apunta a lograr una reforma estructural al sistema de seguridad social del Paraguay. Por tal motivo, resulta importante garantizar su continuidad en el próximo plan de acción. Para una mayor relevancia, es recomendable que el Gobierno garantice que la información que se entregue durante los espacios de participación sea de calidad y sea traducida a un lenguaje claro, que efectivamente informe la toma de decisiones por parte de los participantes.

Ahora bien, es importante que estos espacios tengan un debido seguimiento y evaluación, con el fin de certificar la calidad de la participación que se tiene así como de los insumos que se presentan para la elaboración de las propuestas. En tal sentido, se recomienda que el Gobierno reglamente de manera clara la organización de estos espacios, así como el ejercicio de sistematización de las propuestas, de forma que sean debidamente planificados y ejecutados. En cuanto a la calidad de la participación, el Gobierno no debe descuidar la intervención de los miembros de las cajas y fondos de jubilaciones y pensiones, así como de los gremios empresariales y centrales sindicales. Se debe también promover la participación de asociaciones de trabajadores rurales y de trabajadores independientes cuya opinión es vital para enriquecer el análisis y presentación de propuestas.

¹ El Instituto de Previsión Social (IPS), la Caja Fiscal, la Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios del Paraguay, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal Municipal, el Fondo de Jubilaciones y Pensiones para Miembros del Poder Legislativo, la Caja de Seguros Sociales de Empleados y Obreros Ferroviarios, la Caja de Jubilaciones y Pensiones del Personal de ANDE y la Caja Paraguaya de Jubilaciones y Pensiones del Personal de la ITAIPU Binacional.

² <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2015/03/Caracter%C3%ADsticas-del-Trabajo-y-el-Sistema-de-Seguridad-Social-en-Paraguay-ELPS.pdf>

³ <https://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/los-desafios-de-la-seguridad-social-y-el-regimen-jubilatorio-1593702.html>

⁴ <https://www.5dias.com.py/2019/06/seguridad-social-en-paraguay-un-sistema-fragmentado/>

⁵ Ibid.

⁶ <https://www.abc.com.py/edicion-impres/opinion/los-desafios-de-la-seguridad-social-y-el-regimen-jubilatorio-1593702.html>

15. Sistema de Información Gestión Penitenciaria

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Implementar una herramienta que brinde un panorama completo de la situación de las PPL a fin de mejorar y/o dar continuidad al proceso de Reforma Penitenciaria con datos actualizados en tiempo real que garanticen la protección de derechos de las PPL.

Hitos:

- *Diseño del SIPPY*
- *Implementación del sistema en área metropolitana*
- *Implementación a nivel nacional*

Fecha de inicio: Agosto 2018

Fecha de término: Diciembre 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El sistema penitenciario en Paraguay viene atravesando una crisis sin precedentes. Según información del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, en los últimos nueve años el número de personas privadas de libertad en Paraguay ha crecido de casi 3.200 a 15.740 entre los años 2000 y 2019¹. Asimismo, para el momento de la elaboración de este informe, en el año 2019 se han registrado casos de especial gravedad en las cárceles del país, como el motín ocurrido en la penitenciaría de San Pedro del Ycuamandyyu² y el cierre de la cárcel de Tacambú por hacinamiento³. Esta situación impulsó un accionar conjunto de todas las ramas del Poder Público⁴, y atrajo la atención de instancias internacionales como el Comité de Derechos Humanos de la Organización de Naciones Unidas⁵.

Este compromiso contempla el diseño e implementación de un Sistema de Información Penitenciaria (SIPpy) mediante el cual se puedan adoptar acciones que respondan a las necesidades reales en esta materia. La Directora de Acceso a la Información del Ministerio de Justicia manifestó, durante entrevista con el investigador del IRM, que este compromiso pretende lograr el manejo y procesamiento del acceso a la información penitenciaria en tiempo real con la posibilidad de elevar informes periódicos respecto al estado de las personas privadas de la libertad⁶. Frente a este compromiso, un representante de TEDIC Paraguay informó que se encuentran adelantando un proyecto relacionado con este compromiso, el cual intentaron socializar con el Ministerio de Justicia. No obstante, no han tenido respuesta favorable de la institución a colaborar en avanzar en este compromiso⁷.

Al respecto, el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, dentro de las diferentes recomendaciones presentadas al Gobierno para solucionar la crisis penitenciaria, destacó la necesidad de actualizar y armonizar los sistemas de información de las entidades del Poder Ejecutivo, a fin de contrastar sus datos y consolidar información real sobre la cantidad de personas que se encuentran bajo prisión preventiva, causas por persona privada de la libertad y el número de resoluciones judiciales vigentes, entre otros⁸. De la información recaudada por el investigador, se determinó que el Gobierno viene desarrollando el SIPpy desde noviembre de 2018⁹. Incluso, se contempla que este sistema cuente con fichas digitales para cada caso en particular y una base de datos dinámica que se actualizará en tiempo real¹⁰.

Los hitos de este compromiso no son específicos, por lo que no puede determinarse que sea verificable. El compromiso dispone, como primer hito para su cumplimiento, el diseño del SIPpy pero no explica el cómo, cuándo y dónde de dicho proceso de diseño. Principalmente, el compromiso no señala qué información contendrá el sistema, bajo qué formato o qué funcionalidades concretas tendrá una vez se diseñe. Posteriormente, el compromiso establece la implementación del sistema en el área metropolitana y a nivel nacional, sin señalar quién será la entidad encargada de la implementación, cómo se dará dicha implementación y qué resultados se esperan conseguir con la puesta en marcha del sistema.

No obstante lo anterior, este es un compromiso relevante para el acceso a la información dado que promueve el mejoramiento del manejo y procesamiento de la información existente sobre personas privadas de libertad, además de aumentar así la transparencia de la gestión penitenciaria en general. En este mismo sentido, el valor de esta información en el marco del proceso de reforma que adelanta el Gobierno es importante, por lo que de ser implementado en su totalidad, será un primer paso hacia la dirección correcta, que permita entender la dimensión real de la problemática y así conseguir una solución que responda de manera efectiva a dicha situación.

Siguientes pasos

Se debe priorizar e incorporar este compromiso en el siguiente plan de acción, en atención al delicado contexto de situación que vive actualmente la población penitenciaria en el país. Sin perjuicio de lo anterior, debe trabajarse de manera específica en mejorar su verificabilidad. Para ello, el Gobierno debe establecer metas claras para el diseño e implementación del SIPpy, sobre las cuales puedan reportarse resultados concretos que sean debidamente informados a los tomadores de decisión. El proceso del SIPpy, atendiendo las recomendaciones del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, debe también involucrar a las tres ramas del

Poder Público e incluir la mayor cantidad de datos que se contemplen acerca de la situación de la población carcelaria.

En concepto del investigador del IRM, debe también potenciarse el uso de la información contenida en el SIPpy más allá de datos censales, y que incluya aspectos del funcionamiento del sistema penitenciario en el ámbito financiero, técnico e institucional. El uso de esta información debe también servir para la incidencia de la sociedad civil. En este sentido, es recomendable que el Gobierno invite a las organizaciones de derechos humanos o que trabajen con población carcelaria en Paraguay, a que participen en el diseño e implementación del SIPpy en calidad de consejeros o aliados estratégicos para su consecución, y que también promuevan su uso en las diferentes regiones del país.

¹ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

² <https://www.elspectador.com/noticias/el-mundo/el-sangriento-motin-en-carcel-paraguay-que-dejo-al-menos-cinco-decapitados-articulo-866467>

³ <https://www.efe.com/efe/america/sociedad/la-mayor-carcel-de-paraguay-cuelga-el-cartel-completo/20000013-3980856>

⁴ <https://www.ultimahora.com/pediran-cumbre-poderes-la-crisis-penitenciaria-n2826734.html>

⁵ https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/PRY/INT_CCPR_COC_PRY_35597_S.pdf

⁶ Consulta delegada del Ministerio de Justicia, 19 de julio de 2019.

⁷ Consulta delegado de TEDIC, 30 de julio de 2019.

⁸ Supra nota 1.

⁹ <https://www.ultimahora.com/presentan-SIPPYSIPPY-un-censo-presos-evitar-mora-n2781850.html>

¹⁰ <https://www.lanacion.com.py/pais/2019/01/02/sistema-de-informacion-penitenciaria-cuenta-con-fichas-online/>

16. Acceso al derecho a la identidad de las personas, con prioridad en grupos vulnerables

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Garantizar y promover el acceso al derecho de la identidad de todas las personas, con un servicio confiable, seguro, eficiente y de fácil acceso a los usuarios.

Metas:

- *Preservación de la Identidad de las personas no nacidas*
- *Modernización del Proceso de Gestión Documental*

Fecha de inicio: Agosto 2018

Fecha de término: Diciembre 2021

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable		Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
16. General	✓		Sin relevancia clara		✓			Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

En Paraguay, más de 400.000 personas no cuentan con certificados de nacimiento¹, y cerca de 7.000 no cuentan con un documento de identidad². Según un estudio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID)³, el marco institucional relacionado con la identidad en Paraguay se ve enfrentado a retos en materia de operatividad en el territorio y el manejo de diferentes conflictos de competencias entre el Registro del Estado Civil (REC), la institución pública encargada del registro y custodia de la información de identidad civil de las personas, y otras entidades con competencias en estos temas como el Departamento de Identificaciones de la Policía Nacional y el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social.

De acuerdo con el plan de acción, el registro civil paraguayo presenta múltiples debilidades tanto en el proceso en sí mismo, como en la actualización de información y capacitación sobre su uso, principalmente a grupos vulnerables. Este compromiso apunta a la modernización del sistema de Registro Civil de las Personas, con miras a garantizar una mayor accesibilidad en la información de estos trámites y así asegurar una mejora en el servicio.

Para lograr este objetivo, el compromiso establece la preservación de la identidad de las personas no nacidas y la modernización del proceso de gestión documental.. Para el investigador del IRM, el compromiso no es suficientemente específico.

Frente al primer hito del compromiso sobre preservación de identidad de personas no nacidas, no se aclara qué acciones se llevarán a cabo para dicha preservación, los recursos a utilizarse o quién estará a cargo de dicho proceso. Incluso, este hito no cuenta con una fecha de inicio dentro del plan de acción, lo cual hace más difícil su verificación. Por otro lado, el segundo hito del compromiso sobre modernización del proceso de gestión documental no es específico, ya que no señala qué proceso de gestión documental se aplicaría o los pasos en concreto para llevar a dicha modernización. Si bien es cierto que el Gobierno ha adelantado acciones para sistematizar la información que se haya dentro del REC⁴, esta es una acción que por sí sola no resuelve la problemática presentada.

Ahora bien, este compromiso busca agilizar la disposición de datos sobre la identidad de las personas, y en esa medida lograr una gestión más eficiente por parte del Estado en esta materia. Sin embargo, no se indica si esta información será puesta a disposición de la ciudadanía, o si se avanzará en divulgar de mejor o mayor manera. Ahora bien, en lo que concierne al impacto potencial del compromiso, su falta de verificabilidad impide determinar si esta acción hace énfasis en la identidad de todas las personas en el territorio, o solamente a la identidad de las personas no nacidas. Por tal motivo, de ser implementado, su impacto potencial sería menor en consideración a que la situación a resolver involucra un alto porcentaje de la población paraguaya, incluyendo también a quienes pertenecen a grupos vulnerables.

Siguientes pasos

Dada su baja verificabilidad, el Gobierno debe replantear este compromiso. Es importante que se definan acciones concretas que lleven al mejoramiento del sistema de registro, lo cual debe partir en primera medida de conocer el estado actual del registro y cuáles son las debilidades reales a abordar. Este proceso debe concernir a toda la población paraguaya, con miras a que el proceso de modernización planteado sea integral. No obstante, en opinión del investigador del IRM, si debe priorizarse el tratamiento del registro para personas no nacidas, considerando que un registro civil defectuoso desde la concepción impone barreras de acceso a nivel del ejercicio de derechos básicos, la atención educativa y la atención en salud⁵.

¹ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

² <http://www.nanduti.com.py/2018/11/30/registro-civil-prosigue-digitalizacion-registros/>

³ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

⁴ <http://registrocivil.gov.py/noticias/leer/310-rec-implementa-moderno-sistema-de-registro-unico-de-personas.html>

⁵ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

17. Datos abiertos sostenible y responsable

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso es un programa de datos abiertos sostenible y responsable que tiene dos componentes:

- a) la formulación participativa, aprobación y socialización de una política nacional de datos abiertos que se constituya en directriz para la implementación sostenida y sostenible de planes de datos abiertos en todas las instituciones públicas;*
- b) la apertura de conjuntos de datos en formato abierto.*

La SENATICs está en condiciones de propiciar el desarrollo de una propuesta de política nacional de datos abiertos para consolidar el proceso de apertura de datos en formatos reutilizables, siguiendo una metodología para el proceso de apertura, monitoreo y observancia de cumplimiento, así como indicar las directrices técnicas para su generación, recolección, conversión, publicación, administración y actualización, facilitando el acceso, el uso, la reutilización y la redistribución para cualquier fin por cualquier interesado, en consonancia con las políticas de gobierno electrónico emitidas.

Además de la formulación de la política nacional de datos abiertos, el compromiso incluye la apertura de conjuntos de datos en al menos cinco instituciones, entre ellas la Agencia Financiera de Desarrollo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral, la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos, y otras instituciones que serán definidas al inicio del proceso de implementación de este compromiso.

La responsabilidad por la apertura de este conjunto de datos será de cada institución.

Metas:

- *Conformación de la mesa para la cocreación de la propuesta de política de datos abiertos para el Paraguay con participación de la sociedad civil*
- *Reuniones con consultores y facilitadores internacionales para la elaboración del documento de política*
- *Finalización del borrador de propuesta resultante del proceso de co-creación*
- *Consulta pública de la propuesta de política y respuesta a las recomendaciones de la sociedad civil*
- *Envío del documento de política de datos abiertos a la Presidencia de la República para su aprobación*
- *Apertura de datos en por lo menos cinco instituciones públicas, entre ellas AFD y DGEEC.*

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El Open Data Readiness Assessment (ODRA) 2017 para Paraguay del Banco Mundial¹ reveló la carencia de una estrategia u hoja de ruta de carácter vinculante para los organismos de la Administración Pública paraguaya en materia de datos abiertos. En el ámbito de la gestión y disponibilidad de datos públicos, el ODRA determinó que aunque este tema es de alta importancia para las instituciones del país, se requiere abordar un proceso de homogeneización de los conjuntos de datos que se están publicando en los diferentes portales y en el catálogo gubernamental.

Al respecto, Paraguay cuenta con un Portal de Datos Abiertos (datos.gov.py) que a la fecha de elaboración de este informe, contenía más de 170 conjuntos de datos de 30 instituciones públicas en el país². De igual manera, existen diferentes portales de datos abiertos implementados, como el portal del Ministerio de Hacienda que contiene 16 conjuntos de datos en materias presupuestarias y de deuda pública³ o el portal de la Secretaría Nacional Anticorrupción que registra en la actualidad cuatro conjuntos de datos sobre denuncias, investigaciones preliminares, sumarios administrativos y causas penales en el país⁴.

El objetivo de este compromiso es consolidar una política de datos abiertos de Paraguay que formalice todas las iniciativas de apertura de datos del Gobierno. Esta iniciativa se compone de dos elementos específicos: i) la formulación participativa de la política de datos abiertos y ii) la apertura de datos en cinco instituciones públicas.

El compromiso se enfoca esencialmente en la formulación de la política pública, estableciendo para ello un proceso organizado en diferentes etapas con un claro enfoque participativo. Este enfoque se contempla con la cocreación de la propuesta de política con la sociedad civil y la realización de una consulta pública de dicha propuesta, con miras también a recibir recomendaciones por parte de la ciudadanía y sociedad civil.

El compromiso también dispone la apertura de datos en cinco instituciones públicas pero solo se distinguen tres en particular: la Agencia Financiera de Desarrollo, el Tribunal Superior de Justicia Electoral y la Dirección General de Encuestas, Estadísticas y Censos. Las dos entidades restantes serán “definidas al inicio del proceso de implementación de este compromiso” lo cual hace difícil verificar el debido cumplimiento del hito. Igualmente, el compromiso no explica bajo qué criterio se seleccionó a estas entidades, particularmente si se obedeció a un llamado de la ciudadanía para conocer sus datos.

El compromiso es suficientemente específico como para ser verificable. De igual manera, es relevante, en primer lugar, al valor de acceso a la información, ya que su implementación supondrá la publicación de una serie de conjuntos de datos relevantes y principalmente, en la elaboración de una política pública para guiar la publicación de datos abiertos en formatos estructurados, de manera libre y organizada.

En segundo lugar, el compromiso es relevante para la participación ciudadana, en la medida en que el proceso de formulación de la política es eminentemente participativo, desde su creación hasta su validación, donde se tendrá en cuenta a ciudadanía y usuarios. No obstante, cabe reiterar que frente a la apertura de datos de las instituciones dispuestas en el compromiso, éste no indica que la ciudadanía o sociedad civil hayan tenido alguna incidencia en la escogencia de dichas instituciones o de sus conjuntos de datos.

La consolidación de una política de datos abiertos no es un tema nuevo para el Gobierno, ya que ha sido parte de su agenda pública desde el año 2012⁵. Incluso, ha sido un tema que Paraguay ha informado en diferentes compromisos en su proceso con OGP. En su segundo plan de acción (2014-2016)⁶ el Gobierno propuso por primera vez el diseño e implementación de una política de datos abiertos en el país la cual se basó en el desarrollo de un catálogo de datos abiertos de diferentes instituciones públicas. En el análisis realizado por el IRM⁷, se determinó un avance significativo del compromiso frente al acceso a la información, no obstante existió las entidades gubernamentales no se articularon para unificar criterios sobre cómo realizar la apertura de datos.

Seguidamente, en el tercer plan de acción de OGP (2016-2018), Paraguay incluyó un nuevo compromiso⁸ que retomaba esta misma intención, aunque no se cumplió⁹. Además de esta acción, el compromiso del tercer plan contempló un hito sobre la publicación de datos en el portal gubernamental, que el Gobierno cumplió con la divulgación de datos de la Dirección Nacional de Aduanas, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, la Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat y la Secretaría de la Función Pública.

En este sentido, este nuevo compromiso podría representar la culminación final de este objetivo, en vista de que sus actividades son indicativas de un producto final: la política nacional de datos abiertos. De acuerdo al Gobierno, este compromiso repercutirá en el mejoramiento de las políticas públicas y por consiguiente en un mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos¹⁰. No obstante, los anteriores compromisos no han llevado a la creación de dicha política nacional por cuanto, en concepto del investigador del IRM, no ha existido una voluntad de consolidación de todos los esfuerzos gubernamentales en un solo instrumento o herramienta que dirija al Gobierno en esta materia.

Se trata, en efecto, de un compromiso relevante a la luz del contexto nacional, y cabe esperar que su implementación tenga un impacto moderado. Este compromiso

debe partir también de la gestión del cambio en las propias instituciones en cuanto a dicha divulgación de datos abiertos, que aunque ha avanzado de forma periódica, es aún incipiente y amerita una reforma estructural que solo podrá evidenciarse a partir de la implementación de esta política.

Siguientes pasos

De acuerdo con el Open Data Institute (ODI)¹¹, un documento de política pública de datos abiertos no incluye necesariamente toda la información detallada sobre esta área. Esta política, según el ODI, se enfoca en establecer principios generales que deben ser atendidos por las entidades competentes y que pueden influir el diseño de lineamientos más específicos tanto para los operadores como para los usuarios de esta información. En esta medida, el investigador del IRM recomienda retomar este compromiso para incluir acciones concretas de implementación de la política pública, con énfasis en aspectos prácticos de la divulgación de datos abiertos como:

- La consolidación de criterios para el licenciamiento, priorización y usabilidad de los datos
- Estándares de publicación de los datos
- Indicadores de cumplimiento de la publicación y de evaluación de procesos para dicha evaluación

El nuevo compromiso también debería apuntar a que dichas acciones se articulen con las diferentes políticas institucionales que incluyen el tema de datos abiertos, como la aplicación de la Ley 5812/14 sobre acceso a la información o más específicamente, con el Plan Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICS) denominado “Agenda Digital” que se encuentra estructurada en cuatro componentes: i) mejoramiento de la conectividad; ii) desarrollo del gobierno digital; iii) desarrollo de una economía digital y iv) fortalecimiento institucional¹².

Finalmente, es importante retomar el enfoque participativo de este compromiso en su nueva versión. Esto con el fin de disponer de espacios de participación de la ciudadanía, con usuarios específicos como *hackers* o periodistas de datos, que permitan desarrollar ejercicios ciudadanos de aplicación de esta política pública así como de su evaluación de cara a las necesidades ciudadanas que existan en esta materia.

¹ <http://documents.worldbank.org/curated/en/380011530861206491/Open-data-readiness-assessment-Government-of-the-Republic-of-Paraguay>

² <https://www.datos.gov.py/dataset>

³ <https://datos.hacienda.gov.py/data>

⁴ <http://datos.senac.gov.py/data>

⁵ Entrevista delegados del MITIC y DGEEC, 19 de julio de 2019.

⁶ Compromiso 2 del Plan de Acción 2014-2016, disponible en el siguiente link:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/plan-de-accion-paraguay-2014-16/>

⁷ Paraguay: 2014-2016 Informe de fin de término, página 19.

⁸ Compromiso 2 del Plan de Acción 2016-2018, disponible en el siguiente link:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-national-action-plan-2016-2018/>

⁹ Aun cuando el compromiso se titulaba “Implementación continua de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la sociedad civil para su utilización” sus hitos se enfocaban principalmente en la generación de capacidades para la ciudadanía. Para más información, consultar el informe de fin de término de Paraguay 2016-2018 en el siguiente link: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/07/Paraguay_End-of-Term_2016-2018_for-public-comment.pdf

¹⁰ Entrevista delegados del MITIC y DGEEC, 19 de julio de 2019.

¹¹ <https://theodi.org/article/how-to-write-a-good-open-data-policy/>

¹² <https://www.mitic.gov.py/agenda-digital/portada>

18. Formulación participativa de una política nacional de simplificación de trámites

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Formular de manera participativa una propuesta de reglamentación de la Ley de Trámites Administrativos N° 4679 para su promulgación por medio de un decreto de la Presidencia de la República.

Metas:

- *Diseño participativo del proceso de reglamentación de la ley de simplificación de trámites.*
- *Preparación de un borrador de reglamentación.*
- *Mesa de diálogo con representantes de la sociedad civil.*
- *Disponibilidad en una plataforma digital para recibir comentarios de la ciudadanía.*
- *Taller con convocatoria abierta para debatir la propuesta.*
- *Análisis, validación y consolidación de sugerencias recibidas en mesa de diálogo y plataforma digital al borrador de la reglamentación.*
- *Redacción de versión final y envío de la propuesta de decreto reglamentario a la Presidencia de la República.*

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Diciembre 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En Paraguay existen un total de 1.006 trámites correspondientes a 57 instituciones estatales, de los cuales solo el 6% son ofrecidos en línea¹. Al respecto, en la última medición del Índice de Desarrollo del Gobierno Electrónico de la ONU para 2018² (EGDI, por sus siglas en inglés), el país obtuvo una calificación de 108/193, disminuyendo su calificación previa en 2016 de 95 puntos, lo cual ubicó al país en un nivel de desarrollo “medio”. Uno de los factores para esta variación fue el resultado del Índice de Servicios en Línea (Online Services Index-OSI por sus siglas en inglés,) un subcomponente del EGDI que mide el uso de las TIC por parte de los gobiernos en la prestación de servicios públicos a nivel nacional³, el cual disminuyó de 0.6015 en 2016 a 0.5556 en 2018.

De acuerdo con el plan de acción, la cobertura y uso de trámites electrónicos en el país es baja y genera una falta de transparencia en la información con la que cuenta el ciudadano frente a los requerimientos y el estado de los trámites públicos. Con miras a resolver esta problemática, este compromiso propone, mediante un proceso de diseño participativo, elaborar un borrador de reglamento a la Ley de Trámites Administrativos No. 4679 de 2012, para fortalecer las capacidades gubernamentales en materia de optimización de trámites y procesos.

La Ley No. 4679/12 señala que los trámites administrativos podrán realizarse por medios electrónicos, y que el uso de estos medios se conducirá a partir de la reglamentación que dicte el Poder Ejecutivo⁴. En este sentido, el compromiso plantea una serie de acciones tendientes a la formulación del anteproyecto de dicha reglamentación, comprendiendo siete fases específicas, a saber: el diseño participativo del proceso de reglamentación (hito 1), la preparación del borrador de la reglamentación (hito 2), una mesa de dialogo con representantes de la sociedad civil (hito 3), la creación de una plataforma para recibir comentarios públicos (hito 4), la convocatoria de un taller de debate de la propuesta (hito 5) y una fase de análisis y validación de las recomendaciones recibidas (hito 6). Finalmente, se espera obtener una propuesta de decreto que sea entregada a la Presidencia de la Republica para su aprobación (hito 7).

Los representantes del Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITICS) consultados por el investigador del IRM⁵ informaron que este compromiso surgió de los espacios de cocreación del plan de acción, donde se resaltó una necesidad ciudadana de automatizar los trámites ciudadanos, y eventualmente generar su simplificación.

Este compromiso es altamente verificable ya que define metas concretas para el proceso de elaboración del proyecto de reglamentación, destacando la participación en diferentes fases del mismo. Esto lo hace relevante para la participación ciudadana como valor de gobierno abierto. Sin embargo, dado que el compromiso culminará con la presentación del proyecto, elaborado participativamente, a la Presidencia de la República, no es posible asegurar que se implemente en su totalidad y que tenga un impacto significativo sobre la problemática que lo motiva.

Si bien el compromiso busca expedir una norma que establezca, de manera obligatoria, la automatización y sistematización de los trámites nacionales, la elaboración participativa de dicho proyecto no garantiza su eventual trámite y aprobación. La responsabilidad del MITICS no puede ir más allá de garantizar la formulación participativa y la presentación del anteproyecto ante la Presidencia de la República, pues tal y como manifestó uno de sus representantes: “existen otros factores para la aprobación misma de esta reglamentación”. En virtud de todo lo anterior, el compromiso se califica como de impacto potencial menor.

Siguientes pasos

Aún en el caso de que se apruebe el proyecto de reglamentación, este sería un primer paso hacia garantizar una debida cobertura de los trámites administrativos en el país. Debe considerarse que este será un proceso periódico de incorporación y operativización de los trámites, para lo cual un próximo compromiso de esta índole requerirá una planificación de metas a corto plazo que permitan avanzar gradualmente hacia una simplificación significativa. Una primera meta a lograr sería la de contar con un diagnóstico comprensivo de todos los trámites existentes en el país, para determinar aquellos que resultan prioritarios en su sistematización y cuáles serían los desafíos para dicha operación. Este ejercicio debe contar con la participación de la ciudadanía, de manera que se puedan identificar factores socioculturales a tomar en cuenta, más allá de las características técnicas de los trámites propuestos.

Ahora bien, es importante aclarar las implicaciones de la sistematización como medio para lograr su simplificación. Se propone este reglamento para el uso de recursos tecnológicos destinados a la gestión de los trámites administrativos, lo cual no implica necesariamente su simplificación. Solo porque un trámite sea electrónico no necesariamente lo hará más sencillo de hacer o más accesible a todos los grupos ciudadanos, por lo cual se recomienda analizar posibles barreras de acceso que puedan presentarse hacia la ciudadanía con la mencionada sistematización. Factores como la falta de cobertura del servicio de internet en el país, la disposición de recursos tecnológicos para toda la población, o el analfabetismo digital pueden llegar a repercutir negativamente en el éxito de esta nueva política, generando nuevas brechas, lo cual representa un reto de implementar medidas que aumenten (en vez de reducir) la presencia del gobierno electrónico y la simplificación administrativa en todos los departamentos y municipios del país.

En la implementación de este compromiso se recomienda considerar oportunidades de simplificación administrativas. Estas incluyen, entre otras:

- La identificación de trámites innecesarios para supresión
- La fusión de trámites
- La supresión de requisitos en un trámite dado
- La eliminación de pasos
- La reducción de documentación gestionada vía comprobaciones electrónicas basadas en la interoperabilidad
- La reducción de puntos de decisión en un trámite

¹ <https://www.mitic.gov.py/agenda-digital/gobierno-digital>

² <https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Data/Country-Information/id/132-Paraguay>

³ https://publicadministration.un.org/egovkb/Portals/egovkb/Documents/un/2018-Survey/E-Government%20Survey%202018_FINAL%20for%20web.pdf

⁴ Ley 4679/12, artículos 18 y 19.

⁵ Entrevista delegados del MITIC y DGEEC, 19 de julio de 2019.

19. Programa Seamos Ciudadanos

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en la promoción de la participación ciudadana en la implementación de planes de prevención del delito. Para el efecto se plantea la constitución de espacios interactivos para la discusión de problemáticas. Además, la construcción participativa del mapa local del delito y la violencia, y el desarrollo de proyectos pertinentes acorde a las necesidades de la comunidad en cinco territorios, dando énfasis a recursos vinculados a la prevención social y situacional.

Metas:

- Priorización de territorios conforme a criterios estadísticos (incidencia delictiva) y de gobernabilidad.
- Organización de cinco mesas comunitarias de seguridad ciudadana y capacitación de sus integrantes.
- Diagnóstico participativo local en cinco comunidades.
- Diseño de cinco programas de intervención en la comunidad de manera participativa
- Implementación de Programas de intervención en cinco comunidades
- Evaluación participativa de programas de intervención
- Plan de monitoreo y de evaluación participativa periódica que incluirá los siguientes indicadores:
 - Número de casos de VIF denunciados ante las distintas instancias.
 - Número de casos de perturbación de la paz pública denunciados ante las distintas instancias.
 - Número de casos de robo denunciados ante la Policía Nacional.
 - Número de casos de consumo de estupefacientes según registros de la Policía Nacional y la SENAD.
 - Número de actividades realizadas.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El diagnóstico presentado por el Ministerio del Interior del Paraguay y el Banco Interamericano de Desarrollo en la “Estrategia Nacional de Seguridad Ciudadana 2013-2016” indicó que la inseguridad en el país es causada por un conjunto de factores estructurales, como altos niveles de violencia intrafamiliar¹ y la incidencia creciente de la problemática de las adicciones y el narcotráfico², entre otros. Al respecto, el plan de acción señala que en Asunción y Distrito Central reside el 41% de la población del país y según los registros policiales se concentran el 50% de los delitos, y el 60% de los robos³.

Asimismo, según la organización Insight Crime, Paraguay es una ruta importante para el narcotráfico. Este hecho hace al país una zona donde opera el crimen organizado local, así como organizaciones y redes criminales extranjeras⁴. De acuerdo con datos del Observatorio Nacional de Seguridad y Convivencia Ciudadana del Ministerio del Interior⁵, en 2018 se registraron un total de 497 homicidios dolosos. En el departamento de Asunción y Departamento Central se registraron 33 y 48 víctimas respectivamente, mientras que en el departamento de Amambay se registraron 116 víctimas, seguidas del Alto Paraná con 69 víctimas identificadas.

Dada esta problemática compleja, este compromiso apunta a promover la participación activa de la ciudadanía en la construcción y realización de diagnósticos y procesos de intervención comunitaria para la prevención del delito, inicialmente en cinco comunidades del país. De igual manera, el compromiso dispone el diseño de un plan de monitoreo y evaluación participativa con cinco indicadores basados en la cantidad de casos denunciados y registrados por las autoridades. En esta medida, se propone como primera actividad la priorización de territorios conforme a criterios estadísticos como la incidencia delictiva y la gobernabilidad. Esta actividad es importante dado que Paraguay está compuesto por 19 departamentos, en los cuales se registran cifras diferentes de denuncias y víctimas. Existe entonces la necesidad de contar con una priorización de los territorios que requerirán mayor focalización e intervención por parte de las autoridades.

El compromiso establece etapas específicas para su cumplimiento, que son fácilmente verificables. Cada uno de los componentes o etapas señaladas describen un producto particular a realizarse, como la organización de una mesa comunitaria, la entrega de un diagnóstico y de un programa de intervención diseñado participativamente. Estas etapas reflejan el enfoque participativo que propone el compromiso, por cuanto se contempla que los miembros de las cinco comunidades señaladas intervengan en cada una de ellas. Por tal motivo, este compromiso es relevante para la participación ciudadana en tanto dispone la organización de mesas comunitarias para la realización de un diagnóstico local en materia de seguridad ciudadana y el diseño de programas de intervención y su posterior implementación. Otros países como República Dominicana⁶ y Uruguay⁷ han utilizado este modelo de intervención ciudadana constituyendo verdaderos espacios de debate y participación, así como herramientas para habilitar un ambiente de convivencia pacífica.

No obstante, el compromiso no aclara particularmente el ámbito de participación que tendrán estas mesas comunitarias. No se contempla si se convocará a toda la ciudadanía en general o miembros de las cinco comunidades y si tendrán un lugar en las mesas. Tampoco señala qué entidades del Estado participarán en esos espacios. Frente a la implementación de los programas de intervención propuestos, no queda clara cómo se realizará este proceso ni quiénes serán los responsables.

De igual manera, el compromiso tiene un componente de divulgación de datos, relativo al acceso a la información, por cuanto se plantea un plan de monitoreo con indicadores basados en el número de casos registrados para incidentes de violencia intrafamiliar, perturbación de la paz pública, robo o hurtos y consumo de estupefacientes. Esta información delictiva es recabada por distintas fuentes. Asimismo se trata de información no accesible actualmente a la ciudadanía, por lo que su publicidad en estos espacios permitirá un primer paso hacia su apertura. Cabe mencionar que el compromiso dispone la presentación de esta información para enriquecer la construcción participativa de los planes de intervención así como el proceso de priorización sobre el cual inicia la implementación del compromiso. Sin embargo no menciona en qué medida esta información es de utilidad para los participantes de las mesas comunitarias.

El involucramiento de la ciudadanía en el desarrollo de planes locales de seguridad ciudadana, tal y como lo propone el compromiso, podría tener un impacto transformador en el accionar de las fuerzas de seguridad del Estado en todo el territorio. No obstante, el compromiso, tal como está escrito, se refiere a las medidas integradas para divulgar la información pero no contempla de manera clara cuál será el rol de la ciudadanía al momento de contar con esta información, o cómo se traducirá en soluciones ciudadanas a las problemáticas de inseguridad y violencia intrafamiliar que se presentan en las comunidades.

Este compromiso abre la posibilidad de empoderar a la ciudadanía a actuar en pro del bien colectivo, al aportar insumos sobre las amenazas que se viven en su comunidad basados en su propia experiencia, y de qué manera consideran que se pueden contrarrestar. Este papel es preponderante y debe informar el proceso de construcción de las políticas públicas de seguridad ciudadana de este nuevo Gobierno. Por lo expuesto anteriormente, el impacto de este compromiso es moderado.

Siguientes pasos

Para el investigador del IRM, se debe incorporar este compromiso en el próximo plan de acción pues es un elemento inicial para la construcción de una política integral de seguridad ciudadana en el país, con enfoque participativo. Para estos efectos, un punto a resaltar es la información que se derivará de la implementación del compromiso, la cual se recomienda poner a disposición de toda la ciudadanía en formatos fáciles de comprender. De igual manera, se recomienda potenciar la participación de la ciudadanía en las mesas comunitarias, y que se permita que estas instancias cumplan, además de un rol consultivo y de incidencia en la construcción de planes de intervención, un papel clave en el monitoreo a la implementación, presupuestaria y física, de las políticas locales de seguridad.

Valdría también la pena aprovechar la experiencia de la infraestructura previa en la recolección y socialización de información delictiva, colaborando por ejemplo con *apps* como Vecinapp, o con el diseño de nuevas interfaces que permitan tal recopilación de información y su socialización.

Finalmente, el investigador del IRM recomienda incorporar un enfoque de género en el compromiso, en vista de los elevados índices de violencia intrafamiliar contra las mujeres indicados anteriormente. En este sentido, sería importante que las acciones dispuestas en sean informadas o enriquecidas a partir de los elementos dispuestos por el Gobierno en materia de transversalización del enfoque de género.

- ¹ Según el BID, los niveles de violencia intrafamiliar en Paraguay son muy elevados en comparación con las estadísticas regionales. Por ejemplo, en el año 2012, la Policía Nacional intervino en un total de 1637 casos de violencia doméstica, en donde 1401 (86%) de casos tuvieron como víctima a mujeres, y 236 (14%) a hombres.
- ² El primer Estudio Nacional realizado sobre Pacientes Drogodependientes en 2005 determinó un alto consumo de alcohol en la población paraguaya, en tanto en el 50% de los casos la droga que motivó el tratamiento de estos pacientes fue el alcohol, seguido por la marihuana (19.5%) y la cocaína (13.6%).
- ³ Cuarto plan de acción, pág. 64.
- ⁴ <https://es.insightcrime.org/noticias-sobre-crimen-organizado-en-paraguay/perfil-de-paraguay/>
- ⁵ http://www.mdi.gov.py/images/Observatorio_files/2018/An%C3%A1lisis%20Estad%C3%ADstico%20de%20Homicidio%20Doloso%20en%20Paraguay%20-%20A%C3%B1o%202018.pdf
- ⁶ <https://mip.gob.do/index.php/noticias/item/que-es-la-mesa-local-de-seguridad-ciudadania-y-genero>
- ⁷ https://www.minterior.gub.uy/index.php?option=com_content&view=article&id=102
- ⁸ Al respecto ver: http://www.mdi.gov.py/images/pdf_mdi/informe_enfoque_genero_24feb.pdf

20. Mecanismos de transparencia y anticorrupción

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Impulsar las reformas legales necesarias para prevenir, detectar y sancionar la corrupción. El objetivo fundamental es la búsqueda de mecanismos preventivos donde se incorporen estrategias, acciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo, a fin de disminuir los focos de corrupción y la prevención en las instituciones públicas.

Metas:

- Socialización de los proyectos de ley y Publicación de informes complementarios.
- Campaña de información para que los ciudadanos participen activamente con sus Comentarios a los proyectos de ley a través del SILpy.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Como se explicó en la sección de Contexto Nacional, Paraguay viene adelantando importantes esfuerzos para avanzar en su marco normativo e institucional en materia de lucha contra la corrupción, en consideración a la alta percepción de los ciudadanos de la existencia de esta problemática en el país. De igual manera, el problema del crimen organizado asociado al narcotráfico o al contrabando es latente en Paraguay. Dada la situación geográfica y la débil institucionalidad y controles frente a estos delitos, se ha propiciado una gran incidencia de prácticas de corrupción vinculada a la actividad económica en el país.

Este nuevo Gobierno afirmó su disposición de trabajar arduamente para erradicar los fenómenos de corrupción que se presentan en el país¹. Organismos internacionales como el Banco Mundial² han reconocido esta decisión y ha sido acompañada de acciones para el establecimiento de cuerpos institucionales especializados en la investigación de delitos asociados a la corrupción³, entre otras relevantes.

Este compromiso pretende dar un impulso a un paquete de 12 propuestas legislativas en materia de lucha contra la corrupción, lavado de activos y financiación del terrorismo, a partir de su socialización y de la participación activa de la ciudadanía en el proceso de estudio y aprobación de las mismas. Dichas propuestas legislativas se refieren a temas como el lavado de activos, comiso, terrorismo y financiación del terrorismo, beneficiarios reales y cohecho transnacional. Estas propuestas legislativas buscan, entre otras cuestiones, modificar diferentes disposiciones existentes así como incluir nuevas normas en el ámbito judicial.

Un representante de la organización IDEA Paraguay⁴ señaló que en el proceso de cocreación del plan se propusieron diferentes compromisos concretos y consensuados en materia de lucha contra la corrupción que no se incluyeron. No obstante, este compromiso que si está dentro del plan no fue uno de los compromisos consensuados en el proceso de cocreación. Dicho representante recalcó que su inclusión respondió más bien a cumplir con una exigencia de socialización de dichas propuestas, impuesta por el Grupo de Acción Financiera Internacional (GAFI) dentro de la evaluación que realizará en los próximos meses. También recalcó que la respuesta del Gobierno fue que el plan de acción de gobierno abierto no era el ámbito para proponer reformas de lucha contra la corrupción.

El compromiso propone socializar estas 12 propuestas con la ciudadanía con miras a fortalecer los mecanismos de participación ciudadana. Sin embargo, el compromiso no especifica de qué manera se realizara dicha socialización, cuál será la entidad encargada de ese proceso y qué tipo de información será presentada. Lo mismo ocurre con la campaña de información propuesta, donde no se establece cómo se dará esta campaña, qué medios se utilizaran para su difusión y a quiénes estará dirigida. Sobre este punto, si bien es cierto que el SILpy es una herramienta para conocer esta información y permitir la interacción de la ciudadana con el Poder Legislativo, dada la cantidad de proyectos en consideración, esta campaña debe estar claramente definida en cuanto a la información referente a cada proyecto y sus características especiales. Todo lo anterior no se encuentra establecido de manera clara en el compromiso, por lo cual no es suficientemente específico para ser verificable.

Frente a la relevancia del compromiso, se evidencia como esta socialización, aun cuando no es específica, pretende divulgar el contenido de los proyectos de ley. Así la ciudadanía podrá conocer las acciones concretas que adoptará el Gobierno en razón a su compromiso en la lucha contra la corrupción. Esto, de igual manera, informa a la ciudadanía sobre la situación del país frente a este flagelo y las prioridades que el Gobierno está determinando para su resolución.

Finalmente, y de conformidad con los lineamientos del IRM, un compromiso que asume que la participación ciudadana aumentará debido a la publicación de información, no resulta del todo relevantes⁵. En ese sentido, este compromiso en efecto brinda información relevante para el estudio y aprobación de estas leyes pero no incentiva efectivamente la participación de la ciudadanía, tal y como es su objetivo. Esto en vista de que no especifica la existencia de un mecanismo particular para dicho fin, el cual contribuya al trámite de estos proyectos de ley. Para el investigador del IRM, la mera presentación de comentarios a través del SILpy no es un mecanismo sustancialmente valido para fortalecer la participación en los procesos legislativos. Por tal motivo, el impacto potencial de este compromiso es menor.

Siguientes pasos

En atención al contexto que se presenta actualmente en el país en materia de lucha contra la corrupción, se debe retomar este compromiso en el próximo plan de acción. Resulta importante, frente a este punto, que el Gobierno recupere las propuestas presentadas desde el inicio del proceso de cocreación en esta materia y se busque potenciar o crear espacios participativos para generar más contenidos y diseñar y debatir estrategias específicas en la materia. En este sentido, se recomienda promover la participación ciudadana, de forma tal que la ciudadanía pueda no solo conocer de estos proyectos sino también aportar insumos para su análisis y aprobación. El Gobierno debe aunar esfuerzos con las organizaciones de la sociedad civil que trabajen los temas de lucha contra la corrupción, para colaborar en la identificación y conformación de espacios de dialogo con la ciudadanía y otras organizaciones que permitan enriquecer el debate de estos proyectos legislativos.

De igual manera, este proceso de socialización debe ser organizado y planificado de forma tal que aborde los temas específicos de los que tratan los proyectos de ley. Dado que se trata de 12 iniciativas con particularidades propias y diferenciadas, se recomienda organizar espacios de discusión sobre líneas temáticas gruesas como lavado de activos, donde se socialice no solo el contenido de los proyectos relacionados con la temática, sino que se brinde información general sobre el estado del arte en el país y en otros escenarios internacionales, con lo cual los participantes estarán más informados y podrán brindar insumos más calificados para la discusión.

1 <https://www.ultimahora.com/abdo-benitez-destaca-la-lucha-contra-la-corrupcion-n2815803.html>

2 <https://www.lanacion.com.py/negocios/2019/07/01/banco-mundial-destaca-como-historica-lucha-contra-la-corrupcion/>

3 <https://www.lanacion.com.py/politica/2019/07/16/se-forma-equipo-contra-de-la-corrupcion/>

4 Consulta Ezequiel Santagada, 22 de julio de 2019

5 Manual de Procedimientos del IRM, disponible aquí:

<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/>

21. Ley de Ética Pública e Integridad

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Elaboración participativa de un anteproyecto de Ley de Ética Pública, que incluya entre otros la institucionalidad de la gestión de la ética en el sector público, declaraciones juradas de los funcionarios y conflicto de intereses.

Metas:

- *Establecimiento de la metodología y los estándares para el diseño del anteproyecto de ley de ética pública e integridad.*
- *Elaboración de la normativa en materia de ética pública e integridad en el seno de la subcomisión de elaboración en SENAC, con participación de la sociedad civil.*
- *Realizar la consulta pública a las organizaciones e instituciones, RED DE TRANSPARENCIA sobre el anteproyecto elaborado, y rendición de cuentas sobre las propuestas realizadas por la sociedad civil.*
- *Presentar el proyecto de ley en la corriente legislativa. Impulsar mecanismos de participación ciudadana en el ámbito legislativo.*

Fecha de inicio: Enero 2019

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Según el informe de Integridad Pública en América Latina y el Caribe 2018-2019 de la OCDE, para combatir la corrupción en la región es de suma importancia contar con un sistema de integridad sólido y transversal. Este sistema comprende, entre otros, clarificar las responsabilidades institucionales en el sector público para fortalecer su eficacia y establecer medidas de regulación apropiadas en materia de conflicto de interés¹.

Para el caso de Paraguay la necesidad de un sistema de este tipo es superior, por cuanto la percepción de corrupción ha alcanzado niveles altos entre la población,

llegando hasta más del 71% de acuerdo con el Índice Invertido de Transparencia Internacional 2018².

Este compromiso propone la formulación participativa de un proyecto de ley de ética pública, que incluya la creación de institucionalidad para la gestión de ética en el sector público paraguayo. Asimismo se propone la obligación de presentar declaraciones juradas y de conflicto de intereses por parte de todos los funcionarios públicos, aunque la misma no busca regular la actividad de la representación de intereses particulares.

Al respecto, el Decreto 10143/12 del Ministerio del Interior aprobó el Código de Ética del Poder Ejecutivo, que establece entre otros, la creación de un Sistema de Gestión Ética encargado de promover la armonización de normas, procedimientos técnicos y de gestión relativos a la ética pública.³ Adicionalmente, este Decreto dispone la creación de una Comisión Nacional de Ética Pública⁴ y de comisiones institucionales de ética⁵ al interior de los organismos del Poder Ejecutivo, que tendrán competencia para conocer de conflictos de intereses⁶, usos indebidos de información oficial⁷, entre otras conductas disciplinables. Para el investigador del IRM, este proyecto de ley busca fortalecer lo dispuesto por esta normativa.

Delegados de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), entidad recientemente creada por el nuevo Gobierno, aclararon que aunque el Decreto se encuentra vigente, hasta el momento no se ha creado ni la Comisión Nacional o las comisiones institucionales⁸. Resaltan que este nuevo proyecto de ley busca solucionar algunos vacíos de esta norma, principalmente al centralizar la labor de gestión ética y de integridad pública en la SENAC. Sobre este punto se puede mencionar que el artículo 42 del Decreto 10143/12 pone la responsabilidad de la aplicación del Código en la Secretaría de la Función Pública, entidad que a criterio de los delegados entrevistados por el investigador del IRM, no tiene la competencia funcional para implementarlos⁹.

Para desarrollar este compromiso, la SENAC contrató al consultor Fernando Basch del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para que elabore el anteproyecto de la ley. La SENAC viene adelantando conversaciones con el consultor para definir un plan de trabajo y programar una visita *in situ* en la segunda quincena de julio. Una vez finalizado el anteproyecto, la SENAC abrirá un espacio de socialización en donde se procurará poner el texto del anteproyecto a consideración de la ciudadanía y de la sociedad civil. En palabras de los delegados de la SENAC, se pretende dar un plazo determinado para la presentación de observaciones, garantizando que el texto del compromiso sea puesto a disposición del público en un drive compartido¹⁰.

Las acciones señaladas en este compromiso son verificables dado que se trata de las metas concretas a cumplir en el proceso de elaboración del proyecto de ley. El compromiso también habilita la participación de la ciudadanía en su elaboración y en la organización de una consulta pública del anteproyecto. Sin embargo, dado que el compromiso culminará con la presentación del proyecto, elaborado participativamente, al Congreso Nacional, no es posible asegurar que sea implementado en su totalidad, y con base en ello, que tenga un impacto significativo sobre la problemática que lo motiva.

Si bien el compromiso busca expedir un código que rija la función pública bajo estándares de ética e integridad, su elaboración participativa no garantiza que el Poder Legislativo la tramite y eventualmente apruebe. La responsabilidad de la SENAC se circunscribe a garantizar la formulación participativa y la presentación del proyecto de ley, lo cual limita la ambición del compromiso en cuanto a su posible

implementación. En virtud de todo lo anterior, el compromiso se califica como de impacto potencial menor.

Siguientes pasos

La SENAC se encuentra adelantando un proyecto de ley orgánica de la institución, por lo que puede sugerirse incluir en su articulado una serie de funciones de vigilancia en cuanto a la investigación y sanción de conductas disciplinables a los funcionarios públicos. Esto garantiza que este ejercicio de vigilancia sea más funcional y no dependa de un estatuto que en principio puede ser difícil de pasar en su trámite legislativo. Asimismo, se recomienda que este compromiso sea más ambicioso con la articulación de este mismo espacio participativo para avanzar proyectos, como el de regulación del lobby que ya se ha presentado ante el Congreso de la República pero no ha tenido mayores avances¹¹.

De igual manera, es importante retomar los elementos normativos preexistentes en la materia, y por sobretodo, garantizar que este proyecto de ley también cuente con el aval del Poder Ejecutivo. En esa medida, se recomienda adelantar acercamientos con las entidades que tengan una incidencia en estos temas, como el Ministerio Público y la Secretaría de la Función Pública, para articular un esfuerzo conjunto de impulso del proceso dentro del Congreso Nacional.

¹ <https://www.oecd.org/gov/ethics/integridad-publica-america-latina-caribe-2018-2019.pdf>

² Ficha país

³ Artículo 26.

⁴ Artículo 28

⁵ Artículo 31

⁶ Artículo 24

⁷ Artículo 17

⁸ Entrevista delegada del MADES, 15 de julio de 2019.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ En 2017 se presentó una propuesta de proyecto de ley sobre el tema de lobby.

<http://silpy.congreso.gov.py/expediente/110179>

22. Manual de rendición de cuentas

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Elaboración de un anteproyecto de decreto por el cual se declara de interés y se dispone el Uso del Manual de Rendición de Cuentas para las Instituciones del Poder Ejecutivo.

Metas:

- *Elaboración de un primer borrador del Decreto.*
- *Un Taller de Análisis con las Unidades de Transparencia y Anticorrupción y otro Taller con la sociedad civil sobre el Borrador de Decreto.*
- *Respuesta a propuestas de los talleres y redacción del Proyecto Final.*
- *Aprobación del decreto.*
- *Implementación de rendición de cuentas cumpliendo estándares de calidad en 30 instituciones, como primera etapa*

Fecha de inicio: Enero 2019

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) aprobó mediante la Resolución No. 44 de 2017, el Manual de Rendición de Cuentas para Organismos y Entidades Públicas dependientes del Poder Ejecutivo. Este Manual busca establecer un nuevo paradigma de la rendición de cuentas a partir de un modelo de institucionalización, planificación, permanencia, continuidad, transparencia y participación. No obstante lo anterior, según el plan de acción, pocas instituciones lo han adoptado o implementado.

Este compromiso propone la elaboración de un Decreto que obligue por ley a promover el uso de este Manual en todas las entidades del Poder Ejecutivo. Lo anterior permitirá que las entidades del Poder Ejecutivo, que representa el sector con más demanda en el país, visibilicen sus aportes y acciones, así como habiliten la participación y escrutinio por parte de la ciudadanía.

Delegados de la SENAC resaltaron que en las consultas realizadas para la formulación del compromiso, funcionarios del Gobierno señalaron que necesitaban un instrumento vinculante que permitiera justificar la aplicación del Manual ante sus superiores jerárquicos¹. Por tal motivo, este compromiso busca elevar el nivel de jerarquía del Manual a la de un decreto administrativo para que este sea vinculante para todas las entidades del Poder Ejecutivo. Se espera que este proyecto de decreto esté terminado para el próximo semestre y pueda surtir su trámite ordinario durante ese periodo.

Este compromiso es verificable ya que establece fases concretas para la elaboración participativa del anteproyecto, por cuanto establece el taller de análisis como instancia de participación y una etapa de recepción de propuestas, las cuales serán respondidas. En este mismo sentido, el dialogo promovido por el Gobierno con la ciudadanía en la elaboración del anteproyecto denota su relevancia frente al valor de participación ciudadana. Esta actividad demuestra también un nivel de colaboración con el público, de conformidad con el Espectro de Participación elaborado por la Asociación Internacional para la Participación Política, dado que la ciudadanía ha aportado en la definición de las características del proyecto.

No obstante lo anterior, la mera expedición de un decreto en materia de rendición de cuentas es, como resalta el mismo texto del compromiso, un primer paso hacia la promoción de una cultura de rendición de cuentas al interior de todas las entidades del Poder Ejecutivo. Esto supone que su impacto potencial será menor, de ser implementado en su totalidad. Tal y como fue expresado por los delegados de la SENAC, una gran mayoría de las entidades paraguayas todavía piensan en la rendición de cuentas como un ejercicio anual, sin entender que se trata de un ejercicio periódico y dinámico, que requiere del uso de diferentes medios y mecanismos de difusión de información².

Este compromiso constituye en efecto un primer paso para generar espacios de rendición de cuentas calificados por parte del Gobierno, de ahí su relevancia para la rendición de cuentas como valor del gobierno abierto. Asimismo, resulta interesante que el énfasis de este compromiso sea el de garantizar un proceso participativo para la elaboración de una norma cuyos contenidos se encuentran ya dispuestos en la resolución de la SENAC. El compromiso no explora con exactitud en qué se traducirán los resultados de la participación de las unidades de transparencia y de la sociedad civil, o si se promoverán medidas específicas que hagan que el contenido del nuevo decreto sea, en cierta medida, diferente o mejor a lo que se encuentra en la resolución.

Para el investigador del IRM, la transformación de la resolución a un decreto impulsaría su revisión, análisis, modificaciones para su validación y medidas para garantizar su cumplimiento, en tanto se propongan de una manera participativa, las acciones necesarias para lograr cada uno de estos propósitos. El impacto del compromiso depende también de cuántas entidades apliquen debidamente el decreto y generen estos espacios en cumplimiento con la norma. Dependerá también de cómo el Gobierno, en este caso la SENAC, socialice el contenido de esta norma, considerando que esta debe ser ampliamente difundida y socializada con todos los operadores del Poder Ejecutivo.

Siguientes pasos

Este compromiso se debe retomar en el próximo plan de acción. Sin embargo se deben incluir nuevas acciones que redunden en la aplicación práctica del decreto, si se llegase a aprobar debidamente. Ello requerirá que haya suficiente precisión en las funciones asociadas a la redacción participativa del decreto, y si su redacción especifica también la definición de un régimen de sanciones en caso de incumplimiento.

De igual manera, se recomienda que de las acciones a realizar, se adelante una campaña masiva de comunicación y sensibilización al interior de las entidades del Gobierno acerca de la norma, y de qué manera se debe implementar. En esta medida, debe promoverse una cultura de rendición de cuentas en la cual tanto ciudadanos como funcionarios puedan ser debidamente escuchados y que garantice acciones de mejora ante ineficiencias o fallas en la función pública.

Asimismo, y cultivando sobre la participación dispuesta en el compromiso, el Gobierno podría capitalizar el trabajo de la subcomisión que ha dispuesto en la SENAC, para incluir a las organizaciones de la sociedad civil, y formalizar este espacio como un órgano consultor en materia de rendición de cuentas en el país. Este nuevo órgano podría presentar recomendaciones periódicas sobre los diferentes procesos de rendición que se adelanten, y monitorear que se dé estricto cumplimiento al texto del decreto.

¹ Entrevista delegados de la SENAC, 16 de julio de 2019.

² Entrevista delegados de la SENAC, 16 de julio de 2019.

23. Rendición de cuentas e incidencia ciudadana en la acción climática

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Acercar de manera sistematizada, a la ciudadanía, información sobre las acciones desarrolladas por el Paraguay para hacer frente al cambio climático, y crear un espacio de incidencia ciudadana en las políticas de cambio climático.

La información ofrecida incluiría temas tales como:

- a) Elaboración de inventarios nacionales de Gases de Efecto Invernadero (GEI). La actualización de los inventarios deberá ser realizada como mínimo cada dos años.*
- b) Presentación de las Contribuciones Nacionalmente Determinadas del Paraguay, que incluyen medidas para facilitar la adaptación ante el cambio climático y medidas para abordar la mitigación del cambio climático a través de la reducción de emisiones, con indicadores medibles.*
- c) Publicación de reportes e informes remitidos a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), tales como acciones desarrolladas para publicar en formato de datos abiertos información sobre cambio climático; los recursos financieros utilizados en la gestión del cambio climático; y carencia y necesidades de tecnología y capacidades.*
- d) La formulación de planes nacionales de adaptación y mitigación del cambio climático*
- e) Otras informaciones clave para la evaluación de las políticas públicas de gestión del cambio climático.*

La rendición de cuentas, si bien es un proceso continuo, tendrá un acto central anual. Como proceso de doble vía, entre gobierno y ciudadanía, el mecanismo deberá incluir:

- a) Facilitar la información de la Rendición de Cuentas con anticipación al evento para que los actores de la sociedad civil puedan informarse debidamente.*
- b) Recibir en ese acto las recomendaciones de política pública por parte de los actores sociales*
- c) Dar una respuesta a cada una de las recomendaciones.*
- d) Identificar otras acciones factibles de ser implementadas que puedan fortalecer la calidad de la incidencia ciudadana.*

Metas:

- *Diseño participativo del proceso de rendición de cuentas con participación de la sociedad civil.*
- *Información de la rendición de cuentas disponible para la ciudadanía.*
- *Evento de rendición de cuentas. Recepción de recomendaciones de política pública*
- *Respuesta de las autoridades a las recomendaciones de política pública.*
- *Items 2,3 y 4 se repiten en 2020*

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Paraguay, en los últimos años, ha avanzado significativamente en la consagración de un marco normativo. Asimismo ha liderado acciones específicas nacionales y regionales orientadas a avanzar en la democracia ambiental, combatir el cambio climático, y a usar sistemáticamente los principios del gobierno abierto en la materia para articular las políticas ambientales para el desarrollo sostenible. Ejemplo de ello es la firma del Acuerdo Regional sobre el Acceso a la Información, la Participación Pública y el Acceso a la Justicia en Asuntos Ambientales en América Latina y el Caribe, más conocido como el Acuerdo de Escazú¹. Paraguay fue país negociador de este acuerdo internacional y firmante del mismo en septiembre de 2018². Este acuerdo busca garantizar los derechos de acceso a la información ambiental, participación pública en los procesos de toma de decisiones ambientales y acceso a la justicia en asuntos ambientales³. Alineados con el gobierno abierto, la transparencia y rendición de cuentas⁴ son dos de los principios que guían la implementación de este acuerdo.

En 2014, el Índice de Democracia Ambiental del World Resources Institute ubicó a Paraguay en el puesto 54/70, con un puntaje de 1,06⁵, uno de los más bajos puntajes de los países de la región. Dentro de los temas evaluados en ese índice, se evidenciaron debilidades en materia de transparencia, por cuanto no existía una norma o procedimiento para difundir información ambiental. Con base en lo anterior, se recomendó establecer una resolución para obligar a las agencias públicas a poner a disposición de la ciudadanía la información ambiental, tales como las evaluaciones de impacto ambiental⁶. En agosto de 2014, Paraguay aprobó la Ley 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”⁷ que reconoce el acceso a la información como un derecho humano fundamental. El artículo 8 de esta ley indica que por regla general las entidades públicas, sujetos obligados de esta ley, deberán mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante y como mínimo, varios tipos de información pública, dentro de la cual se incluyen los estudios de impacto ambiental y planes de gestión ambiental asociados a convenios y contratos suscritos por la administración⁸.

Ahora bien, Paraguay adoptó el Convenio Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático mediante la Ley 251/93⁹. Este tratado internacional no dispone una obligación de los Estados partes, en materia de rendición de cuentas, de sus labores de estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero. No obstante, dentro de su Política Nacional actual de Cambio Climático¹⁰, Paraguay se propuso mejorar la comprensión, entendimiento y abordaje del cambio climático a nivel nacional y dispuso como lineamientos estratégicos en esta materia, la promoción y facilitación del acceso público a la información sobre cambio climático así como el involucramiento de la ciudadanía en la elaboración, monitoreo y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en este tema. En el marco de estos avances, este compromiso busca lograr una mayor transparencia a través de la publicación de información clave en materia de cambio climático, abrir un espacio participativo de incidencia y celebrar un evento de rendición de cuentas en la materia, diseñado participativamente. En una entrevista con una delegada del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el investigador del IRM determinó que este compromiso trascendió el cambio de Gobierno de 2018 y se incluyó dentro de este plan de acción, por considerarse actualmente que la transparencia en estos temas es una prioridad para la máxima autoridad de la cartera ambiental¹¹. Por ello, el compromiso dispone la divulgación activa de información producida por el Gobierno en este aspecto, y que se publicará en el marco de un acto central de rendición de cuentas.

La información a publicar se refiere a temas asociados al cambio climático, tales como los inventarios nacionales de gases de efecto invernadero, las contribuciones nacionalmente determinadas del Paraguay y los informes remitidos a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. Esta información pública, relevante para conocer las actuaciones del Gobierno en la materia, no había estado a disposición de la ciudadanía antes del compromiso. Aunque el compromiso también contempla la entrega de información ambiental, previa a la celebración de los espacios de rendición de cuentas, su narrativa no establece qué información será efectivamente entregada, bajo qué medios o con cuánta anticipación. En su conjunto, estas acciones hacen al compromiso relevante para el acceso a la información.

Ahora bien, este compromiso es también relevante para la participación ciudadana por cuanto contempla el diseño participativo del proceso de rendición de cuentas y en el espacio que resulte de dicha labor. El Gobierno espera, en esta medida, que se promueva un diálogo de doble vía entre el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), la ciudadanía y la sociedad civil para la definición de la agenda y temas relevantes sobre cambio climático a tratar durante la rendición de cuentas dispuesta para esta temática¹². Es importante destacar que el compromiso también promueve una participación incidente, al permitir que los asistentes al espacio de rendición de cuentas presenten recomendaciones de política pública. Estas recomendaciones, de acuerdo con la representante del MADES, van más encaminadas a mejorar el proceso de comunicación de dicha institución y no tendrán ningún tipo de limitación para su presentación y recepción, bien sea que se trate de sugerencias técnicas o administrativas¹³.

El evento de rendición de cuentas estará a cargo de la Dirección de Cambio Climático de la institución quien también articula e integra la Comisión Nacional de Cambio Climático. Esta Comisión está integrada por 34 instituciones públicas y 11 instituciones asesoras, y se encarga de acompañar la Política Nacional de Cambio Climático y colaborar en su implementación¹⁴. Ahora bien, organizaciones de la sociedad civil manifestaron la importancia de que este evento de rendición de

cuentas se haga conjuntamente con la próxima sesión de la comisión, como un solo evento en donde haya participación activa de la ciudadanía. Este componente del compromiso lo hace relevante para la rendición de cuentas, tomando en consideración que se introduce un elemento público en virtud del cual los participantes podrán reclamar la responsabilidad del Gobierno en la implementación de sus políticas de cambio climático, a partir de información previamente entregada.

Las actividades de este compromiso son específicas y van encaminadas a objetivos concretos. De acuerdo con un representante de la sociedad civil este compromiso demuestra la apropiación que ha hecho el Gobierno de los temas de cambio climático y el nivel de detalle que la administración ambiental le ha puesto a la transparencia en la información¹⁵. Este compromiso se ciñe específicamente al tema de cambio climático, que en la actualidad constituye una amenaza global¹⁶ y que requiere no solo del actuar del Gobierno sino también de la ciudadanía, para minimizar sus efectos perjudiciales¹⁷.

El impacto potencial de este compromiso, de ser implementado adecuadamente y en su totalidad, podría mejorar la transparencia y el acceso a la información en la materia, avanzar en democracia ambiental y en la institucionalidad ligada a la política ambiental del país, atendiendo la gravedad del cambio climático como fenómeno global. El compromiso articularía acciones innovadoras basadas en el gobierno abierto para el impulso de nuevos procesos de rendición de cuentas, más especializados y con un ámbito de participación más amplio e informado, capaz de incidir en la toma de decisiones en materia ambiental.

Siguientes pasos

El Gobierno debe priorizar y retomar este compromiso en el próximo plan de acción. Una nueva versión podría referirse a espacios de rendición de cuentas especializados temáticamente en materia ambiental. De igual forma se podría referir a aquellos temas urgentes que más interés susciten (por ejemplo en materia de contratación pública y protección al medio ambiente, o asociado a la problemática de la deforestación de selvas, contaminación del agua, protección a la biodiversidad, o vinculada a la realidad de los pueblos indígenas), donde previamente se defina una metodología que puntualice las características y actividades para la difusión de participación, las necesidades de información, la convocatoria a la ciudadanía y la conducción general de la rendición de cuentas. Debe pensarse en una periodicidad prudente de estos espacios, que coincida con los plazos dispuestos por los organismos internacionales para la entrega de sus informes finales y que de suficiente tiempo para que el Gobierno estudie los resultados adecuadamente.

Retomando también lo anterior, reglamentar este proceso de rendición de cuentas al interior del MADES puede resultar bastante provechoso como medio para su institucionalización, bien sea a través de un decreto o resolución administrativa. Igualmente, se sugiere incluir la obligación de generar un producto final (memoria o informe) de cada rendición de cuentas, que brinde información clave de los participantes, compromisos adoptados y recomendaciones presentadas. También debe ser la base informativa para la inclusión de un mecanismo de monitoreo a los resultados de la rendición de cuentas, el cual debe partir de una participación equitativa entre Gobierno y sociedad civil, que informe de futuras rendiciones de cuentas y que permita tecnificar estos ejercicios.

1 https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

² <https://www.cepal.org/es/comunicados/catorce-paises-firman-la-sede-la-onu-tratado-nueva-generacion-acceso-la-informacion-la>

³ Artículo 1.

⁴ Artículo 3. B).

⁵ <https://environmentaldemocracyindex.org/rank-countries#all>

⁶ <https://environmentaldemocracyindex.org/country/PRY>

⁷ https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/ley5282.2014_psinn312.pdf

⁸ Ver inciso j del artículo 8. De igual forma, la Ley también indica en su artículo 10, sobre la información mínima del Poder Ejecutivo. Este debe mantener actualizada y a disposición del público de manera informatizada, una base de datos que contenga, entre otra información relevante, aquella indicada en los incisos i y j (i) declaraciones de impacto ambiental, planes de manejo, planes de cambio de uso de suelo, planes de reforestación; concesiones y permisos de aprovechamiento de los recursos hídricos; y todos los demás actos administrativos que otorguen derechos de aprovechamiento de los recursos naturales, cualquier que sea la repartición pública que los expida; (j) un informe anual sobre el estado y la calidad de los elementos del medio ambiente, tales como las aguas, el aire, el suelo, las áreas silvestres protegidas, la fauna, la flora, incluidas sus interacciones recíprocas, así como las actividades y medidas que los hayan afectado o puedan afectarlos.

⁹ http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2018/07/ley_251.pdf

¹⁰ http://dncc.seam.gov.py/wp-content/uploads/2018/11/Politica-Nacional-CC_2016.pdf

¹¹ Entrevista delegada del MADES, 15 de julio de 2019.

¹² Entrevista delegada del MADES, 15 de julio de 2019.

¹³ Ibid.

¹⁴ <http://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8712/ley-n-5875-nacional-de-cambio-climatico>

¹⁵ Entrevista Eduardo Bogado Tabacman, 31 de julio de 2019.

¹⁶ http://www.cambioclimatico.gov.co/sala-de-prensa/-/asset_publisher/0vf4WcNQcZT7/content/el-cambio-climatico-una-amenaza-global

¹⁷ <https://unchronicle.un.org/es/article/enfrentarse-al-cambio-clim-tico-una-responsabilidad-compartida-y-global>

24. Información ambiental

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Estandarización e integración de la información. La Disponibilidad de la captura y obtención de manera global. Información en tiempo real. Alta Integración de datos y Procesos. Disponibilidad de seguimiento y trazabilidad de la Información. Fuerte y potente generador de información integrada. Generar mayor agilidad, comodidad, transparencia en los trámites realizados por la ciudadanía. Generar datos abiertos. Generar participación ciudadana

Esta herramienta proporcionará datos de gestión y ambiental.

Metas:

- Resolución de Implementación MADES.
- Mesa de Trabajo con ONG's.
- Capacitaciones a Consultores Ambientales.
- Capacitaciones Funcionarios del Área.
- Sistema de información ambiental desarrollado y en funcionamiento, los módulos de proyectos de desarrollo, biodiversidad, hídricos, cambio climático y asesoría legal.
- Publicación y Socialización del SIAM.

Fecha de inicio: Noviembre 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Uno de los principales sistemas de información en Paraguay es el Sistema de Información Ambiental (SIAM). Actualmente, el SIAM es una herramienta, de uso interno y restringido, para la carga y gestión de proyectos de desarrollo presentados por consultores y proponentes externos. También es una herramienta de consulta de los formularios que estos consultores y proponentes externos requieren por parte del Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) para su aprobación¹. Este sistema permite realizar y sistematizar las evaluaciones de impacto ambiental

de esos proyectos que resultan finalmente en la expedición de licencias ambientales. La ciudadanía no tiene acceso al SIAM ya que solo permite el ingreso de consultores y proponentes previamente registrados, así como de funcionarios del MADES². De igual manera, dentro de los procesos de evaluación de impacto ambiental, el MADES exige a los particulares la presentación de un Relatorio de Impacto Ambiental (RIMA), donde se resume la información de la evaluación de impacto ambiental de manera fácil y comprensible³. El MADES dispuso un sistema específico que compila los relatorios presentados ante la institución⁴.

De acuerdo con el texto del compromiso, el Gobierno cuenta con diferentes canales de información ambiental lo cual impide una debida disponibilidad y uso de la misma. El compromiso también resalta la inexistencia de normas claras para el registro de información ambiental o de mecanismos para el intercambio de información entre entidades públicas.

En este sentido, el Gobierno propone mejoras al sistema SIAM y el desarrollo de un portal público también del SIAM que ofrezca parte de la información contenida en este sistema renovado, y que incluya toda la información (estandarizada y normalizada) que se genera dentro del MADES. Para ello, el plan de acción establece seis hitos en este compromiso que estructuran el proceso de creación, desarrollo, publicación y socialización de este portal. Se debe anotar, de acuerdo a lo consultado por el investigador del IRM, que este compromiso también comprende la implementación del SIAM la cual es vista por el Gobierno como un proceso conjunto con el del portal públicos⁵. Como parte del compromiso, el Gobierno contempla la realización de una mesa de trabajo con organizaciones de la sociedad civil. De acuerdo con la representante del MADES, se espera que en este espacio se conformen mesas de trabajo entre los técnicos del MADES y los consultores y los proponentes para poder revisar el sistema de acuerdo a sus necesidades⁶.

Este compromiso aspira a la realización de una herramienta para “compilar, y procesar datos [para] así generar información veraz y oportuna” por lo que es claramente relevante al valor de acceso a la información. Igualmente, el compromiso es relevante al valor de tecnología e innovación, guiada más hacia la transparencia de la información relacionada al impacto ambiental de los proyectos que se ejecutan en el país. Incluso, puede considerarse que su implementación también podría contribuir a la rendición de cuentas, sin embargo el texto no resalta que la ciudadanía pueda utilizar este portal público para monitorear la ejecución de los procesos de evaluación de impacto ambiental y que proponentes y consultores puedan controlar el debido cumplimiento de dichos estándares.

A pesar de que el compromiso plantea realizar un espacio de trabajo con organizaciones de la sociedad civil, de lo mencionado anteriormente se evidencia que este es un espacio diseñado para la participación de consultores y proponentes. No se contempla en qué medida se incluirá a las organizaciones de sociedad civil que resulten interesadas en los proyectos, pero que no tengan las capacidades técnicas requeridas para intervenir de manera efectiva.

Si bien el compromiso presenta una serie de hitos que suponen la realización de actividades y/o de productos comprobables, faltan elementos específicos que permitan facilitar su verificabilidad. Las actividades dispuestas no presentan indicadores de cumplimiento que sean medibles durante los dos años de implementación del plan de acción. Este es el caso de las capacitaciones planeadas, por ejemplo, pues se desconoce cuántas se espera realizar y quien será la entidad responsable de realizarlas. Se pretende también que el portal público esté desarrollado y en funcionamiento durante la vigencia del plan de acción, pero no se

especifica qué actividades se realizarán para cumplir dicho fin ni la información que este hará público. Finalmente, sin perjuicio de que el portal se publique o se ponga a disposición de la ciudadanía, el compromiso no establece cómo se socializará ni quiénes serán los principales invitados a dicha socialización.

Para el investigador del IRM, el impacto potencial de este compromiso es moderado dada la insuficiencia de actividades que involucren de manera efectiva a la ciudadanía en los procesos de evaluación de impacto ambiental. Este compromiso facilitará la labor de monitoreo que realiza el Gobierno a estos procesos, y permitirá que los principales ejecutores técnicos de los mismos puedan participar. Se constituye en una herramienta que agilizará la gestión de la información y mejorará la transparencia, pero que en cierta medida no influye de manera sustancial en las evaluaciones de impacto ambiental.

Siguientes pasos

Este compromiso se puede retomar en el próximo plan de acción, siempre y cuando se presenten actividades enfocadas en promover el uso de la información que produce el sistema como una herramienta de incidencia en las evaluaciones de impacto ambiental. Lo anterior en consideración a los estándares internacionales en materia de acceso a la información ambiental, esbozados en el Acuerdo de Escazú del cual Paraguay es parte⁷.

Para el investigador del IRM, se puede adelantar un ejercicio piloto de socialización de la información, de un proyecto en particular con la comunidad, que se encuentre en la zona de influencia de éste. En este sentido, se recomienda incluir un espacio de participación de la ciudadanía en el ejercicio, donde se exponga la información concernida a la evaluación de impacto ambiental de una manera comprensible y sencilla. Los proponentes y consultores deben ser también partícipes de este espacio.

De igual manera, para el investigador del IRM resulta importante distinguir las acciones a desarrollar frente al SIAM y frente al propuesto portal público. El Gobierno debe enfocarse en la interoperabilidad de estos dos sistemas, pero debe priorizar el funcionamiento y puesta en marcha del portal público, contemplando que esté presente información amplia del proceso de evaluación de impacto ambiental, así como de otros aspectos de los procesos y políticas ambientales. Se invita al Gobierno a considerar la posibilidad de expandir la aplicación de este portal para incluir otros insumos ambientales.

¹ http://www.mades.gov.py/wp-content/uploads/2019/03/MANUAL_consultores.pdf

² Entrevista delegada del MADES, 15 de julio de 2019.

³ Ley 294/93 de Impacto Ambiental, artículo 3.g).

⁴ <http://www.mades.gov.py/areas-tematicas/control-de-los-recursos-naturales/evaluacion-de-impacto/relatorio-de-impacto-ambiental/>

⁵ Entrevista delegada del MADES, 15 de julio de 2019.

⁶ Ibid.

⁷ https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/43595/1/S1800429_es.pdf

25. Ley de “Archivo General de la Nación y del Sistema Nacional de Archivos de la República de Paraguay”

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en impulsar de manera participativa el proyecto de ley que establece el marco legal para aplicar políticas públicas en materia archivística. Esto permitirá a los tomadores de decisión en las diversas áreas del funcionamiento estatal y a los ciudadanos acceder a la información existente en fuentes públicas. El proyecto de ley se encuentra ya presentado al Parlamento.

Metas:

- Conformación de un comité impulsor de la ley de archivos con representantes de diferentes instituciones públicas y privadas, sociedad civil y asociaciones gremiales.
- Planificar y organizar dos seminarios y/ o talleres para compartir experiencias a nivel internacional con países que hayan trabajado una legislación similar.
- Realización de 2 audiencias públicas en Cámara de Diputados o de Senadores.
- Campaña de difusión y sensibilización en las redes sociales, tv pública.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Marzo 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El artículo 28 de la Constitución Nacional de Paraguay reconoce el derecho de sus ciudadanos a recibir información veraz, responsable y ecuánime. La Ley 5282/14 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental reglamenta este artículo, disponiendo entre otras, la obligación de las entidades públicas de prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad de la información para que se difunda permanentemente¹.

En su informe final presentado en 2008, la Comisión de la Verdad y Justicia de Paraguay recomendó al Gobierno preservar y custodiar todos los archivos referentes

a los casos de violaciones de los derechos humanos y hacer que su acceso sea irrestricto y público². Para estos efectos, la Comisión presentó un proyecto de ley al Congreso Nacional en diciembre de 2017, que busca establecer los lineamientos relativos a la salvaguarda del patrimonio documental paraguayo, así como establecer el marco normativo de la administración archivística en Paraguay³.

Ante la falta de organización, clasificación y manejo de documentos que se encuentran bajo custodia del Estado⁴, este compromiso busca promover la participación de la ciudadanía en la difusión y promoción de esta ley, una vez que el Congreso la expida formalmente.

Los estudiantes de la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, en su carrera de Ciencias de la Información, vienen acompañando el proceso de formulación de este proyecto de ley desde la presentación de su anteproyecto en 2015. Para esta institución, este compromiso busca integrar los archivos públicos existentes en el país, mediante la aplicación de una serie de principios y normas que garanticen la preservación, conservación y organización del patrimonio documental, para ponerlo al servicio de toda la ciudadanía⁵.

Además de que un comité compuesto por diferentes integrantes y grupos de interés en la materia lo impulsara, el compromiso cuenta con actividades específicas para su cumplimiento como la realización de dos seminarios/talleres de intercambio de actividades y dos audiencias públicas ante la Cámara de Diputados. Tal como está redactado, este compromiso es relevante para el acceso a la información, particularmente para el acceso a archivos que se encuentran en dominio del Estado y que no se habían divulgado propiamente dada la falta de los lineamientos archivísticos.

Para la Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción, esta iniciativa podrá redundar en la transparencia de las actuaciones de los servidores públicos, con miras a fortalecer su gestión y generar orientaciones que permitan hacer dicho servicio más eficaz y eficiente⁶. No obstante, este compromiso se basa en un proyecto de ley que lleva un año y medio de haberse presentado ante el Congreso Nacional, y que hasta el momento no ha surtido mayores avances en su proceso legislativo. De acuerdo con información del Sistema de Información Legislativa (SILpy), la última actuación en este proyecto fue el registro del dictamen de aprobación por parte de la Comisión de Derechos Humanos con fecha 31 de octubre de 2018⁷.

El compromiso se ciñe únicamente al impulso participativo del proyecto de ley pero no apunta a la aprobación y posterior implementación de esta ley, instancia en donde podrán apreciarse cambios en las prácticas de información del Estado. Tal como está redactado este compromiso, este se orienta a legitimar y dar por válida una propuesta legislativa presentada desde el año 2017. El compromiso no tiene hitos redactados que impliquen el diseño, definición o la modificación de una norma sobre la materia en clave participativa, lo que limita gravemente su relevancia en materia de participación (y su especificidad si ese es su propósito). Preocupa también para el investigador del IRM que no se ha expedido esta ley y que no se desprende del compromiso cómo su impulso participativo generará réditos importantes para su implementación, en el escenario en que sea efectivamente ratificada por el Poder Legislativo, por lo que se debe valorar el impacto potencial de este compromiso como menor.

Siguientes pasos

De este compromiso pueden determinarse acciones para la implementación de la ley, las cuales pueden incluirse en el próximo plan de acción del Gobierno. El

proyecto de ley presentado propone acciones para (i) uniformar los procesos archivísticos; (ii) elaborar instrumentos archivísticos como cuadros de clasificación y tablas de retención documental; (iii) capacitaciones en materia de procesos archivísticos y (iv) la conformación de una Red Nacional de Archivos Públicos. Estas medidas podrían llevarse a cabo en virtud de la aplicación de la Ley 5282/14 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. Ahora bien, la Comisión de la Verdad y Justicia de Paraguay ha sido la entidad gubernamental encargada de este compromiso, no obstante esta Comisión no tiene el carácter de una entidad del Poder Ejecutivo que pueda impulsar por sí misma este proceso legislativo. Se recomienda involucrar a entidades estatales con suficiente capacidad técnica como el Ministerio del Interior o el Ministerio de Justicia, quienes pueden brindar apoyo sustancial para el cabildeo del proyecto en el actual Congreso, así como la asesoría técnica necesaria para su implementación. De igual manera, es importante fortalecer la participación de la sociedad civil en el compromiso, para pasar de una etapa consultiva a tener un rol de incidencia en el avance del proyecto y en su futura implementación. Para este punto, la misma Comisión o la Defensoría del Pueblo pueden unificar esfuerzos con la sociedad civil para buscar estrategias de incidencia que permitan adelantar el proceso de estudio y aprobación de la ley.

Finalmente, tal como el compromiso resalta, se recomienda considerar las experiencias de otros países en la expedición e implementación de este tipo de normativa. El anteproyecto de la ley tuvo en consideración la experiencia colombiana con la Ley 80 de 1989 que creó el Archivo General de la Nación. Es recomendable que se realicen acercamientos con el Gobierno colombiano u otros países de la región que puedan compartir las lecciones aprendidas y desafíos presentados en la materia, en aras de enriquecer el debate que se surta al interior del Congreso y con otras entidades estatales.

Igualmente, resultaría importante estudiar nuevamente la propuesta legislativa presentada desde 2017, con miras a determinar si se puede mejorar. Esto debería articularse bajo reglas claras y la participación abierta de la ciudadanía y bajo la estrecha coordinación del Comité impulsor.

¹ https://observatorioplanificacion.cepal.org/sites/default/files/instrument/files/ley_5282%20paraguay.pdf Artículo 3.

² http://www.derechoshumanos.net/lesahumanidad/informes/paraguay/Informe_Comision_Verdad_y_Justicia_Paraguay_Conclusiones_y_Recomendaciones.pdf

³ Para mayor información, consultar el repositorio de información disponible aquí:

<https://drive.google.com/drive/folders/1HxgX8eU4UYu4o2yr3jsD2RexiUgqwOLl>

⁴ Plan de acción

⁵ https://www.pol.una.py/archivos/Revista_Aranduka_Vol_8_N_02.pdf

⁶ https://www.pol.una.py/archivos/Revista_Aranduka_Vol_8_N_02.pdf

⁷ <http://silpy.congreso.gov.py/expediente/111370>

26. Instalación de un Observatorio del Sistema de Justicia Penal

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en impulsar desde el MNP la conformación de un Observatorio de Justicia Penal

El objetivo general de la propuesta es promover la conformación de alianzas entre las diversas instituciones que conforman el sistema de justicia penal a efectos de registrar y gestionar un sistema de información que satisfaga las exigencias de una política criminal acorde con los principios de una democracia social y participativa.

El resultado esperado es el de la conformación de un espacio permanente de discusión y debate entre Estado y sociedad civil sobre las necesidades de información y la calidad de datos que producen los respectivos sistemas y subsistemas de justicia penal.

Estos son algunos de los indicadores que serán utilizados para monitorear la implementación del compromiso: Cantidad de acuerdos generados entre agencias estatales del orden señalado; cantidad de eventos de difusión y debates entre Estado y sociedad civil sobre la información disponible o la necesidad de ella; construcción de un portal web donde será publicada la información que las instituciones acordasen.

Metas:

- *Acuerdos suscriptos entre las agencias de los sistemas y sub sistemas de justicia penal y el MNP. Conformación de un grupo impulsor (Estado-SC) para la realización de las actividades previstas para la construcción de un sistema de información integrado de justicia penal.*
- *Diagnóstico sobre los Sistemas de Información existentes en las respectivas agencias, así como de las necesidades de información en las mismas.*
- *Mesas de trabajo entre Agencias del Estado para consensuar procesos y metas de trabajo para la gestión de información, intercomunicación y publicación de datos*
- *Mesas de diálogo y celebración de convenios de cooperación entre Estado y organizaciones de la sociedad civil sobre el sistema de información construido en base a los criterios consensuados entre las instituciones*
- *Portal web en funcionamiento*

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Según el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura, los registros de información de los subsistemas de justicia penal en Paraguay (Policía Nacional, Ministerio Público, Ministerio de la Defensa Pública, Poder Judicial, establecimientos de ejecución penitenciaria) en la actualidad son inadecuados o insuficientes¹. De acuerdo con el plan de acción, existe también una multiplicidad de criterios de tratamiento de la información y una ausencia de espacios de interacción entre los actores del sistema de justicia penal, y que en última instancia, afectan su funcionamiento.

Este compromiso apunta a la creación de un Observatorio de Justicia Penal, que funcionará como un espacio de colaboración e intercambio de información entre las diferentes agencias estatales, y servirá como escenario de interacción entre el Estado y la sociedad civil para la discusión de información y datos de los diferentes sistemas y subsistemas de justicia penal en el país.

En este sentido, el compromiso establece 5 hitos para su cumplimiento. El primero de ellos se refiere a la suscripción de acuerdos entre las agencias de los sistemas y subsistemas de justicia penal. Del texto del compromiso no se indica qué finalidad tendrán estos acuerdos. Asimismo, dentro del primer hito del compromiso se establece la conformación de un grupo impulsor, conformado por el Estado y organizaciones de la sociedad civil, que realice las actividades previstas para la construcción de este sistema. Posteriormente, el segundo hito del compromiso propone la realización de un diagnóstico de los sistemas de información existentes en las respectivas agencias, estableciendo particularmente las necesidades de información de las mismas.

Los hitos 3 y 4 proponen la creación de dos espacios de participación. El primer espacio está dispuesto para un trabajo interagencial para establecer planes de trabajo sobre la gestión, intercomunicación y publicación de datos. El segundo espacio es para involucrar al Gobierno y a las organizaciones de la sociedad civil en la celebración de convenios de colaboración sobre el sistema de información propuesto. Finalmente, el compromiso aspira a poner este sistema en funcionamiento durante el segundo año de implementación. Éste recogerá los resultados del trabajo realizado por el grupo impulsor así como los insumos brindados en los espacios de participación, anteriormente mencionados.

Las acciones dispuestas en el compromiso lo hacen relevante para la participación ciudadana por cuanto se promueve la creación de espacios de colaboración entre el Gobierno y la ciudadanía, tanto en una instancia de impulso como en dos instancias de consulta. Incluso, estos espacios orientan la realización del diagnóstico propuesto en el hito 2 y la puesta en marcha del portal web que señala el hito 5.

Para el investigador del IRM resulta interesante que la base fundamental de este compromiso sea la colaboración a partir de la celebración de acuerdos. Todos los hitos del compromiso se fundamentan en acuerdos de colaboración entre las agencias del Estado a cargo de los sistemas de información, y entre las agencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. En este sentido, no se desprende del compromiso cuál es la naturaleza y obligatoriedad de estos acuerdos, o su aplicabilidad tanto para las entidades estatales que intervienen como para las organizaciones de la sociedad civil que participan en estos espacios. No puede determinarse fácilmente la verificabilidad dado que, siguiendo lo mencionado anteriormente, no se detalla la naturaleza de los espacios y acciones dispuestas en el texto del compromiso.

Por un lado, el compromiso no establece de manera clara qué función tendrá el grupo impulsor, o qué naturaleza tendrán sus decisiones frente a la conducción del proceso de diagnóstico y definición de las líneas de trabajo. Lo mismo ocurre con los espacios de participación dispuestos en el compromiso, en donde no se señala cuál es su objetivo.

Cabe anotar que no puede determinarse la relevancia del compromiso para el acceso a la información como valor del gobierno abierto, ante la ausencia de elementos que determinan qué información se estará divulgando en este proceso, o si esta ya se encuentra disponible a la ciudadanía.

En lo que se refiere al impacto potencial del compromiso, la falta de especificidad sobre la naturaleza y atribuciones de los espacios de participación dispuestos para el diseño del sistema no permiten identificar claramente cómo podría incidir su labor en la gestión de la información de la justicia penal, como se indica en el objetivo de este compromiso. No se evidencian acciones concretas, más allá del acercamiento entre el Gobierno y la ciudadanía para la consolidación de la información que reposa en los diferentes sistemas y subsistemas de justicia penal. Como se mencionó anteriormente, se espera que estas instancias de participación se den únicamente a partir de la celebración de acuerdos de colaboración, lo cual coherente la participación y no promueve un diálogo de doble vía sin ningún tipo de condicionamientos previos para su conducción. Por todo lo anterior, el impacto potencial que tendría la implementación plena del compromiso es menor.

Siguientes pasos

Para dar continuidad a este compromiso, es importante que se aclare la naturaleza de los espacios de participación que se proponen. En este sentido, una debida reglamentación de los mismos beneficiaría su trabajo en la creación del sistema. Frente al grupo impulsor, se recomienda la construcción de un protocolo conjunto entre las partes, en el cual se establezcan la configuración, funciones y atribuciones a adoptar. En tal sentido, bajo la función de “impulso” que se propone, este grupo o comité debe contar con toda la información correspondiente a los sistemas y subsistemas existentes. Resultaría también provechoso, en pro al acceso a la información, que el comité pueda tener un espacio de difusión de su trabajo, como un micrositio web o una sección en la página web del Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura.

Por otro lado, en lo que respecta a las mesas de trabajo conformadas entre las agencias del Estado y de la sociedad civil, el investigador del IRM recomienda impulsar también la reglamentación de estos espacios, y reevaluar que los mismos se configuren únicamente a partir de la firma de acuerdos de colaboración.

1 <http://www.mnp.gov.py/index.php/comunicacion/2015-08-23-04-11-31/68-mnp-promueve-creacion-de-un-sistema-de-informacion-en-el-campo-de-la-justicia-penal>

27. Un jurado de enjuiciamiento de magistrados transparente

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

El compromiso consiste en crear una política institucional de transparencia y anticorrupción, con un sistema informático digital en el cual puedan los ciudadanos y justiciables visualizar las denuncias realizadas ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados y puedan acceder a las denuncias, resoluciones y expedientes digitalizados sin la necesidad de recurrir al Jurado, lo cual brindará a la institución mayor transparencia, control y participación ciudadana.

Metas:

- Dirección General de Transparencia y Anticorrupción.
- Oficina de Acceso a la Información Pública.
- Soporte informático de seguimiento de casos de denuncias y enjuiciamientos en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
- Escaneo de denuncias, expedientes y Resoluciones 2016 – 2018
- Escaneo de denuncias, expedientes y Resoluciones de 2009 – 2016
- Sistema de mesa de entrada digital para la visualización de las denuncias, expedientes, resoluciones o documentos ingresados.
- Implementación del sistema integrado de información a la web para que toda la ciudadanía pueda acceder a las informaciones de su interés sean casos de enjuiciados o documentos administrativos.

Fecha de inicio: Febrero 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM) es un órgano constitucional creado en 1994 para enjuiciar y remover a funcionarios judiciales y agentes fiscales que hayan sido acusados y procesados por la comisión de delitos o por mal desempeño de sus funciones¹. Es un órgano colegiado compuesto por ocho miembros provenientes de la Corte Suprema de Justicia (2 miembros), el Consejo de la Magistratura (2 miembros), dos diputados y dos Senadores de la República². Este diseño institucional, que podría asumirse como una instancia de control al

abuso de poder por parte de miembros del Poder Judicial, tiene un nivel de politización que preocupa a algunos actores claves³. Esto debido a que la ausencia de controles asociados a garantizar la independencia de jueces y fiscales ha favorecido prácticas corruptas.

En 2018, el presidente del tribunal Oscar González Daher fue acusado por cargos de tráfico de influencias al probarse, a través de una serie de audios filtrados, su injerencia en la labor de jueces y fiscales del JEM, con el fin de lograr beneficios económicos personales⁴. Este escándalo involucró también al secretario del JEM Raúl Fernández Lippmann y otros abogados relacionados. Lo anterior generó una grave crisis institucional y de confianza para para dicha instancia, evidenciando lo que un miembro de ese jurado denominó como una “falla estructural en la integración del organismo”, resaltando la necesidad de transparentar su gestión⁵.

Como consecuencia, este compromiso busca afrontar este escenario y crear una política institucional de transparencia y lucha contra la corrupción para el JEM que permita restaurar su confianza institucional con la ciudadanía. Esta política comprende (i) la creación de dos instancias dentro del JEM (una Dirección General de Transparencia y Anticorrupción y su Oficina de Acceso a la Información Pública); (ii) la creación de un soporte informativo de seguimiento de denuncias y enjuiciamientos; (iii) la digitalización de denuncias, expedientes y resoluciones; (iv) la creación de un sistema de entrada digital de denuncias y un sistema integrado de información pública a disposición de la ciudadanía.

En primer lugar, se debe señalar que la creación tanto la Dirección General de Transparencia y Anticorrupción como la Oficina de Acceso a la Información del JEM, se derivan de la obligación incluida en la Ley 5.282/2014 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”. En este sentido, si bien estas acciones representan una acción por parte de la entidad en crear un marco institucional adecuado para dar cumplimiento a dicha normativa, se trata de un resultado principal de la aplicación de la citada ley que en esencia permite garantizar el derecho de acceso a la información para todos los ciudadanos que así lo manifiesten.

En segundo lugar, el compromiso apunta a la realización de acciones en materia de informática que le permitan al tribunal hacer seguimiento a las diligencias que tramita el JEM de manera ordinaria, así como digitalizar todas estas denuncias con miras a hacer más eficientes sus procesos.

Finalmente, el JEM busca también la creación de un sistema integrado de control de mesa de entrada, el cual debería incluir, como mínimo, el registro de datos de expediente, folios, recurrentes, trámites y observaciones. Este sistema, como su nombre lo dice, permitirá un mejor manejo de toda la información que ingresa desde la entrada a este tribunal hasta la salida del expediente con su decisión correspondiente. Esta herramienta evidencia el compromiso de la institución en facilitar el acceso a sus servicios, además de divulgar información de interés para la debida sustanciación de los procesos judiciales que allí se adelantan.

Las anteriores medidas demuestran la relevancia del compromiso para el acceso a la información como valor del gobierno abierto. Este compromiso garantiza no solo la disposición de información sobre la labor del JEM, sino también la existencia y funcionamiento de dos dependencias al interior del JEM que garanticen esa función. Ahora bien, aun cuando en el plan de acción se indica que este compromiso es relevante para la participación ciudadana en cuanto a la promoción del control y el

mejoramiento de las oportunidades del público para influir en esta labor, no se establecen acciones puntuales que demuestren su relevancia en este valor de gobierno abierto, por lo que el IRM no lo valora como relevante en participación ciudadana. Un representante de la sociedad civil entrevistado por el investigador del IRM concordó con lo anterior. Además, resaltó los avances realizados por la misma institución, aun cuando manifestó su preocupación por el nivel de politización que existe en el JEM y cómo esto puede afectar el proceso que se viene adelantando⁶.

No obstante, en concepto del investigador del IRM, los resultados de este compromiso, de implementarse en su totalidad, van a ser muy provechosos en términos del acceso a la información, para consolidar su práctica habitual hacia una labor más transparente que permita que esta institución recupere la confianza de la ciudadanía y fortalezca su labor en la lucha contra la corrupción en el país.

Siguientes pasos

Para la fecha de elaboración de este informe, el proceso judicial vinculado al caso de corrupción en el JEM está apenas comenzando⁷. Esto representa un factor problemático para la restauración de la confianza que busca este compromiso con la ciudadanía. La labor de este tribunal dependerá mucho de cómo, a través de las acciones identificadas en el compromiso, se logre revertir la desconfianza ciudadana y reivindicar la labor y utilidad del JEM. Este debe ser visto como una entidad eficaz y necesaria para controlar el mal uso o abuso del poder, por parte de algunos miembros del Poder Judicial, y se deje de ver cómo una instancia politizada que sirve a intereses partidistas o cómo instrumento para amedrentar a jueces y fiscales no alineados con el Gobierno.

El actual presidente del JEM Dr. Enrique Bacchetta ha reiterado el compromiso de la institución por la transparencia, desde el comienzo de su mandato⁸. Sin embargo, su periodo como presidente de la entidad termina a finales del año 2019. Para garantizar la sostenibilidad de las acciones generadas hasta el momento, sería importante que sean consolidadas en un documento de política formal de transparencia dentro de la institución. Esta política debe basarse, además de los elementos resaltados por el compromiso, en la declaratoria de responsabilidad de la autoridad superior del JEM de garantizar los recursos técnicos y financieros necesarios para la continuidad del funcionamiento de las dos dependencias creadas, así como del soporte informático establecido. Deben también incluirse indicadores de metas y resultados que permitan que el JEM pueda mejorar periódicamente en su divulgación como en la gestión de su información. Para el investigador del IRM, resulta también importante que se planteen acciones concretas para retomar la relevancia que el compromiso planteaba en materia de participación ciudadana y rendición de cuentas, como nuevos hitos de un nuevo compromiso a señalar en el próximo plan de acción.

Asimismo, pueden buscarse medidas tendientes a fortalecer la Oficina de Acceso a la Información Pública, dada la importancia que esta tiene para dar estricto cumplimiento a las obligaciones de la Ley de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental. En tal sentido, puede ampliarse su accionar para realizar actividades de divulgación y capacitación tanto con sus funcionarios como con organizaciones que trabajen con el JEM.

¹ <http://www.jem.gov.py/web2/index.php/institucional/historia>

² Ibid.

³ Entrevista director ejecutivo de CEAMSO, 19 de julio de 2019 y consulta por correo electrónico del 22 de julio de 2019.

⁴ <https://www.rdn.com.py/2018/12/21/piden-juicio-oral-para-gonzalez-daher-y-otros-en-caso-audios-del-jem/>

⁵ <https://www.ultimahora.com/audios-filtrados-revelan-una-crisis-del-sistema-judicial-segun-miembro-del-jem-n1123843.html>

⁶ Entrevista director ejecutivo de CEAMSO, 19 de julio de 2019 y consulta por correo electrónico del 22 de julio de 2019.

⁷ <https://www.ultimahora.com/audios-filtrados-del-jem-causa-ya-cuenta-magistrada-n2832603.html>

⁸ <https://www.ultimahora.com/enrique-bacchetta-es-nuevo-presidente-del-jem-n2777805.html>

28. Mecanismos de medición de gestión de agentes fiscales

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Creación de un mecanismo de medición de la gestión de fiscales de UDEA/LDFT, a través de indicadores de gestión que serán desarrollados.

Metas:

- Realizar un relevamiento del estado actual de la gestión de fiscales de UDEA.
- Diseñar el sistema de medición de la gestión.
- Remitir el proyecto a la máxima autoridad para su aprobación.
- Desarrollar Plan Piloto a fin de realizar ajustes y correcciones finales.
- Implementar el sistema de medición y recopilación.
- Publicar de los primeros resultados.
- Realizar evaluación y ajustes.

Fecha de inicio: Enero 2019

Fecha de término: Diciembre 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

De acuerdo con el plan de acción, el Ministerio Público viene recibiendo críticas por la mora o retrasos en la gestión de las causas penales a cargo de los agentes fiscales. Este compromiso contempla la creación de un mecanismo de medición de la gestión de los fiscales asignados a la Unidad Especializada de Delitos Económicos, Anticorrupción (UDEA) y de Lavado de Dinero y Financiamiento del Terrorismo (LDFT) del Ministerio Público paraguayo. Lo anterior en aras de conocer de mejor manera la gestión de esta entidad y mejorar la transparencia en su labor. El compromiso dispone el relevamiento de información sobre causas penales tramitadas por la UDEA y la producción de datos estadísticos tendientes a medir la gestión de la unidad.

El director de la UDEA comentó que los agentes fiscales tienen demoras dentro de sus procesos cuando recolectan información de otras entidades oficiales, quienes no

responden de manera eficiente a pedidos de información en el marco de una averiguación fiscal¹. En este sentido, para el director este compromiso busca ofrecer una base de datos de información a la ciudadanía que permita facilitar la comprensión de la complejidad del trabajo que realizan los agentes fiscales en el país².

Sin perjuicio de lo anterior, para el investigador del IRM las acciones dispuestas por el compromiso no ayudan a mejorar *per se* la eficiencia de los agentes fiscales. Este compromiso visibiliza el verdadero problema al que se enfrentan en su labor, y de esa forma busca resolver mediante incentivos (o un régimen de sanciones) los retrasos e ineficiencias en el proceso de integración y entrega de información a los agentes fiscales.

Cabe destacar que el Ministerio Público viene publicando en su página web información acerca de las condenas emitidas por los fiscales en diversas causas penales³, las características y procedimientos de las denuncias penales⁴ así como información administrativa⁵ e institucional⁶ de la entidad. Este compromiso propone, en palabras del delegado del Gobierno, presentar la información de causas y procesos de las 12 unidades fiscales de anticorrupción y de una fiscalía especializada en lavado de activos que existen en el país. Para ello, la UDEA adelanta un trabajo de recolección manual de información⁷ que incluye una descripción de:

- Causas ingresadas (sin considerar el estado procesal y periodo de ingreso, así como las ingresadas en el trimestre)
- Causas penales investigadas en etapa preparatoria (con imputaciones y en investigación sin imputación)
- Causas penales con requerimiento conclusivo y archivo (que incluye aquellas que cuentan con requerimientos de criterio de oportunidad, suspensión condicional del procedimiento, extinción de la acción, procedimiento abreviado, sobreseimiento provisional, sobreseimiento provisional reabierto, sobreseimiento provisional resuelto, sobreseimiento definitivo, acusación, desestimación y archivo)
- Personas (imputadas, acusadas, con sobreseimiento provisional, con sobreseimiento definitivo)
- Juicios orales (causas con condena, causas con absolución, total de personas con condena, total de personas absueltas)

El compromiso es suficientemente específico para ser verificable, al señalar etapas claras del proceso de relevamiento de información. Estas etapas conducen a la construcción de métricas del desempeño de los agentes fiscales las cuales serán posteriormente aplicadas y evaluadas. Ahora bien, atendiendo al texto del compromiso, la gestión de la información señalada no apunta necesariamente a una medición adecuada de la gestión de los agentes fiscales.

En tal sentido, el compromiso no señala claramente de qué forma la gestión de información sirve como indicador de medición de la gestión de los agentes fiscales de la UDEA. El desempeño de los agentes requiere de una evaluación más estructural, que también tenga en cuenta las características de su servicio, la carga laboral y la naturaleza de los trámites. Por tal motivo, contemplar un solo factor objetivo no conduce en sí mismo a determinar mejoras sustanciales de la gestión. El propósito de este compromiso abarca acciones más amplias que van más allá de la sola medición de la gestión de información que, aunque relevante para el acceso a

la información, es un primer paso positivo para mejorar el problema identificado, por lo que su impacto potencial se valora como menor.

Siguientes pasos

Este compromiso se debe retomar en el próximo plan de acción. Se recomienda que el Gobierno ahonde en la divulgación proactiva de la información a cargo de la UDEA, respetando siempre las reservas de ley y de otorgar información clave en causas o expedientes abiertos. De igual manera, resultaría importante que el Ministerio Público promueva la consulta de esta información por parte de la ciudadanía, y que ésta se apropie de la misma como herramienta para la autogestión de sus procesos judiciales.

Asimismo, la evaluación de la divulgación de información debe ser un ejercicio periódico de la institución, para la promoción efectiva de la transparencia. Por tal motivo, el investigador del IRM recomienda incluir un lineamiento institucional de evaluación de la divulgación y acceso a la información de la UDEA como parte de un nuevo compromiso. Este lineamiento puede ser una evaluación de indicadores sobre la divulgación de información que mida cuánta información se publica, en qué formatos se publica y el número de personas que la acceden.

¹ Entrevista delegado de la UDEA del Ministerio Público, 16 de julio de 2019.

² Entrevista delegado de la UDEA del Ministerio Público, 16 de julio de 2019.

³ <https://www.ministeriopublico.gov.py/condenas>

⁴ <https://www.ministeriopublico.gov.py/direccion-de-denuncias-penales>

⁵ <https://www.ministeriopublico.gov.py/gestion-administrativa-i398>

⁶ <https://www.ministeriopublico.gov.py/politicas-de-administracion-i13>

⁷ Los ítems nombrados se encuentran incluidos en una “Planilla de Estado Procesal de Causas” entregada a cada Unidad Penal por parte de la UDEA.

29. Dialogo social y participación ciudadana del Gabinete Civil

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Generar espacios de dialogo social con diferentes sectores de la sociedad en el ámbito público y privado y con ello propiciar la participación ciudadana, escuchando las inquietudes y demandas sociales y generando la articulación interinstitucional necesaria para para la atención de demandas sociales y propiciando además espacios de colaboración mutua con diferentes sectores.

Metas:

- Tres jornadas ciudadanas en el 2018.
- Seis jornadas ciudadanas anual desde el 2019.
- Instalación de por lo menos seis mesas interinstitucionales en forma anual.
- Gestión y articulación de las demandas sociales recibidas.
- Propiciando espacios de colaboración mutua con diferentes sectores.

Fecha de inicio: Septiembre 2018

Fecha de término: Julio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

De acuerdo con el plan de acción, no existen espacios de dialogo social que promuevan la articulación interinstitucional eficiente entre el Gobierno Central y la ciudadanía. Este compromiso busca generar este tipo de espacios con actores públicos y privados. El Gabinete Civil de la Presidencia de la República debe organizar jornadas ciudadanas y mesas interinstitucionales en las cuales se gestionen y resuelvan demandas de la ciudadanía.

El Gabinete Civil de la Presidencia de la República es un órgano auxiliar y de carácter técnico que tiene a su cargo asistir y asesorar al titular del Poder Ejecutivo en el proceso de definición, instalación, comunicación y seguimiento de las políticas de Gobierno, en forma efectiva y transparente. Asimismo debe integrar capacidades institucionales y demandas sociales de manera de contribuir al funcionamiento

adecuado de los organismos y entidades del Estado para el desarrollo integral de la sociedad.

Las jornadas ciudadanas, de acuerdo a lo manifestado por la directora general de Anticorrupción e Integridad del Gabinete Civil¹, es una iniciativa de gobiernos anteriores que consiste en la realización de espacios de dialogo en sectores vulnerables del país en los que generalmente participa el Presidente de la República, el Ministro-Secretario General y Jefe del Gabinete Civil y las diferentes autoridades del gabinete nacional. Este compromiso busca formalizar estos ejercicios como una forma de abordar las demandas ciudadanas puntuales de las diferentes comunidades del país, así como acercar la oferta institucional de la Presidencia de la República a dichas poblaciones. La representante del Gobierno, manifestó que estas jornadas son totalmente abiertas al público y su convocatoria es difundida ampliamente en la página web del Gabinete Civil. Durante las jornadas se ofrecen servicios como el del Programa Seamos Ciudadanos del Ministerio del Interior (ver también compromiso 19 en este informe) en materia de identidad civil para los ciudadanos interesados.

Como producto de estas jornadas, y de otros espacios de discusión del Gobierno, el Gabinete Civil dispuso la conformación de mesas interinstitucionales. Estas mesas de trabajo, de acuerdo con la representante del Gobierno, son espacios técnicos en los cuales el Gabinete Civil se articula con las diferentes autoridades del Gobierno central, para dar solución a una demanda social de especial relevancia para una comunidad. Para ello, la Dirección de Coordinación Interinstitucional del Gabinete Civil se encarga de esta labor. Solo se convoca a estas mesas cuando surge una necesidad social que requiere la intervención de varias entidades, y de ella surgen acciones que constan en documentos de trabajo que no son accesibles al público. No obstante, la agenda del Ministro-Secretario General se publica diariamente dando cuenta de la realización de estos espacios².

Otro producto de este compromiso es la generación de espacios de colaboración mutua. Al respecto, la representante del Gobierno destaca la firma de diferentes convenios de trabajo con diferentes actores como la Junta Municipal de Asunción³ o el Consejo de Gobernadores⁴, celebrados en febrero y junio del presente año respectivamente, como productos de colaboración mutua dentro de este compromiso.

En palabras de la representante del Gobierno, el impacto de este compromiso radica en acercar el Gobierno a la gente. En tal sentido, los espacios promovidos desde este compromiso lo hacen relevante para el valor de participación ciudadana, por cuanto se introduce un nivel de colaboración entre el Gobierno central y las comunidades locales del país para canalizar soluciones a problemas sociales. Para el investigador del IRM, este compromiso en su conjunto comprende la creación de una instancia “desde arriba hacia abajo” del Poder Ejecutivo para articular acciones públicas en el territorio y de tal manera aportar tanto información como gestiones concretas en la administración pública. No obstante lo anterior, y como fue corroborado por un representante de la sociedad civil⁵, estos espacios tienden a ser politizados y a enfocarse en la prestación de asistencia temporal para estas comunidades.

Este compromiso afianza un esfuerzo del Gobierno por mejorar la gestión territorial en el país, al permitir una articulación organizada entre el Gobierno central y los gobiernos locales, para la generación de acciones basadas en las necesidades identificadas y priorizadas por las mismas comunidades. Sin embargo, no plantea elementos nuevos que permitan evidenciar un cambio innovador en la práctica del

gobierno en esta materia. El texto del compromiso no es del todo claro frente a qué consistirá la gestión y articulación de las demandas sociales recibidas durante estos espacios o cómo las personas que presenten alguna solicitud, en el marco de estos espacios, podrá recibir una respuesta afirmativa o negativa. En este sentido, el impacto potencial de este compromiso es moderado.

Siguientes pasos

Para el investigador del IRM, se debe retomar este compromiso en el próximo plan de acción. Para garantizar la continuidad de estos ejercicios, se sugiere reglamentar una metodología clara para su realización, así como una programación organizada de los mismos. La convocatoria a estos espacios debe permanecer abierta, e incluir la presencia de veedores de la sociedad civil que puedan hacer seguimiento a lo discutido en estos espacios.

De igual manera, y en atención a lo manifestado por la sociedad civil, debe procurarse que estos espacios promuevan un diálogo sin condicionamientos o beneficios para su realización, más allá de la oportunidad de contar con el concurso de todas las instituciones públicas del Gobierno central para escuchar las demandas ciudadanas que se requieren. En este mismo respecto, se recomienda organizar la gestión de estas denuncias, de forma que el Gabinete Civil pueda rendir cuentas y pueda presentar resultados tangibles sobre las mismas.

¹ Entrevista delegada del Gabinete Civil de la Presidencia de la República, 16 de julio de 2019

² <https://www.gabinetecivil.gov.py/agenda/>

³ <http://www.jma.gov.py/2019/02/04/presidente-de-la-junta-firma-convenio-con-presidencia-de-la-republica/>

⁴ <http://www.cultura.gov.py/2019/06/gabinete-civil-de-la-presidencia-suscribe-convenio-con-consejo-de-gobernadores/>

⁵ Entrevista director ejecutivo de CEAMSO, 19 de julio de 2019.

30. Jóvenes Protagonistas

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

Construir un espacio permanente de participación juvenil en el diseño de políticas públicas, fomentando la convivencia democrática, una cultura de legalidad donde predomine el diálogo, la escucha activa, la promoción de la comunicación, el conocimiento, la comprensión, la empatía y los acuerdos que generará indirectamente el control ciudadano de los entes gubernamentales.

Hitos:

- Consejo Nacional de la Juventud con reuniones mensualmente) 4to miércoles de cada mes)

Fecha de inicio: Diciembre 2018

Fecha de término: Junio 2019

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

Como ya se ha indicado anteriormente (ver compromiso 13 Participación protagónica de niños, niñas y adolescentes organizados) Paraguay es uno de los países con la población más joven de la región, lo cual representa un “bono demográfico” de suma importancia para el desarrollo socioeconómico del país¹. Considerando que esta población representa cerca del 28% de la población total del país², su participación en planes y políticas de Estado es escasa. Según el plan de acción, la población juvenil en Paraguay no cuenta en la actualidad con espacios de discusión y debate en temas de su interés.

El Decreto 262 de 2013 creó la Secretaría Nacional de la Juventud en Paraguay, como una institución encargada de evaluar e implementar políticas públicas de juventud para el desarrollo integral de los jóvenes³. Dentro de este Decreto, se dispuso la creación de la Red Nacional de Jóvenes y un Consejo de Ministros. La Red es el espacio de participación dedicado a la población joven exclusivamente, mientras que el Consejo de Ministros, también llamado Consejo Nacional de Juventud, es un espacio dispuesto para las entidades de la rama ejecutiva que

trabajan en asuntos relacionados con la juventud. Pese a estar ya definidos desde 2013, estos espacios no se instauraron o materializaron por el anterior Gobierno. La delegada de la Secretaría Nacional de Juventud señaló al investigador del IRM que la ambición de incluir este compromiso era la de poner en ejecución la Red Nacional de Jóvenes, que responde a la promoción de la participación de los jóvenes en todos los ámbitos de la vida pública⁴.

En este sentido, este compromiso busca la creación de la Red Nacional de Jóvenes como un espacio permanente de dialogo y debate para esta población. El texto del compromiso señala también la posibilidad de identificar problemáticas locales y nacionales a partir de información que brinde la Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos (DGEEC).

Sin perjuicio de lo anterior, el texto del compromiso no señala las acciones de conformación de esta Red, y solo establece la realización de reuniones periódicas a lo largo de la implementación del plan de acción. No se establece de qué manera se conformará la Red y qué funciones concretas tendrá, o de qué manera se articulará con la Secretaría Nacional de la Juventud o con las entidades públicas concernidas dentro del Consejo Nacional. De igual forma, no queda claro qué tipo de información se brindará con miras a iniciar los debates propuestos, cuestión que es necesaria para efectos de promover una debida discusión y lograr aportes concretos con miras a, como lo señala el compromiso, “cubrir las verdaderas necesidades de la población joven”.

La ambición de este compromiso es la de crear una instancia única de participación juvenil en el país, que congregue a delegados del orden departamental y local. En esta medida, el compromiso es relevante para la participación ciudadana, ya que fomenta un espacio las autoridades competentes puedan escuchar y consultar a los jóvenes..

Tal como se discutió en la pasada Cumbre Global de OGP en Ottawa, la participación de los jóvenes es una prioridad para el gobierno abierto y un factor que determinará el impacto y la sostenibilidad a largo plazo de la Alianza⁵. Por lo anterior, este compromiso, de ser implementado en su totalidad, representa un primer paso hacia la apertura de las prácticas gubernamentales de juventud ya que puede enriquecer los ejercicios de formulación y evaluación de políticas públicas. Del trabajo de la Red Nacional de Jóvenes, se asume que resultaran insumos claves por parte de esta población quienes son los que se ven verdaderamente afectados por dichas políticas. Ahora bien, aunque este espacio promueve la participación juvenil en Paraguay, se encuentra limitado únicamente a servir como una herramienta de consulta mas no de incidencia, lo cual repercute en un impacto potencial menor.

Siguientes pasos

En marzo de 2019, la Secretaría Nacional de la Juventud entregó el anteproyecto de la Ley de Juventud al Presidente de la República⁶. De igual manera, Paraguay viene avanzando en la formulación de una Política Publica Integral de Juventud “Paraguay Joven 2030”⁷ la cual propende por una participación protagónica de esta población, que sea activa y conlleve a la construcción de ciudadanía y consolidación de la democracia.

Para honrar todos los anteriores ideales, se requiere un compromiso irrestricto del Gobierno en potenciar la participación de los jóvenes dentro de los asuntos públicos. Esta iniciativa es un primer paso y merece ser retomada en el próximo plan de acción. Es importante que en un nuevo compromiso, el Gobierno establezca acciones claras que den cuenta de un proceso participativo de conformación de la Red Nacional de Jóvenes. Este también debe señalar un intercambio y socialización de la información sobre las prioridades del Gobierno en materia de juventud y qué proyectos se están ejecutando para hacerlas realidad. Para el investigador del IRM, este compromiso tendría un potencial transformador si se le brindara mayor influencia o poder de acción a la Red. En este sentido, la presentación del anteproyecto de ley representa una coyuntura interesante en la cual puede incluirse a la Red como parte de ese articulado, para así elevar su perfil dentro de la administración y poder brindarle herramientas de trabajo más concretas.

¹ <https://www.lanacion.com.py/politica/2018/04/20/mediran-el-nivel-de-participacion-juvenil-durante-las-elecciones/>

² DGEEC, Encuesta Permanente de Hogares 2017

³ <https://www.juventud.gov.py/pagina/24-mision-y-vision.html>

⁴ Entrevista delegada de la Secretaría Nacional de Juventud, 15 de julio de 2019.

⁵ <https://ogpsummit.org/en/summit-program/agenda/session/?Session=1308>

⁶ <https://www.juventud.gov.py/noticia/12834-presentacion-del-anteproyecto-de-ley-de-la-juventud-al-presidente-de-la-republica.html#.XUNxOJNKjBI>

⁷ <https://oij.org/paraguay-joven-2030/>

31. Justicia Abierta

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

*a. **Programa de Justicia Digital**, plan de Gestión Electrónica de Juicios. Orientado al desarrollo y aplicación de la tecnología para la gestión de los juicios en el sistema judicial. esto incluyen todo lo aprobado por la Corte Suprema de Justicia para el desarrollo de los proyectos de expediente judicial electrónico, trámites judiciales electrónicos, oficios electrónicos, notificaciones electrónicas, etc. tomando como línea de base la implementación actual y proyectando el plan de expansión para los próximos dos años.*

*b. **Portal de Datos Abiertos**: Orientados a la dar transparencia y disponibilidad para el uso y procesamiento de datos del sistema judicial, tanto en lo jurisdiccional como en lo administrativo. La línea de base actual constituye el portal ya existente y en funcionamiento con 14 conjuntos de datos del ámbito administrativo. Se propone expandir la cantidad de datasets con información relevante del ámbito jurisdiccional, así como desarrollar un plan de comunicación y difusión que permita el conocimiento y uso del sistema por parte de la ciudadanía, de conformidad a la Ley 5282/2014.*

*c. **Ventana de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Poder Judicial**: El desarrollo de una ventana en el portal web como herramienta que permita la integración, tanto jurisdiccional como administrativa y registral, contenida en diferentes repositorios del Poder Judicial. El proyecto está en desarrollo y listo para iniciar en su implementación en el marco de la cooperación con USAID-CEAMSO. Si bien no va a crear información si no que la organizaría y ordenaría la visibilidad pública de la información con la que se cuenta en el sitio web de los ámbitos jurisdiccionales y administrativo. Con respecto a este punto antes de priorizar el acceso de manera más ordenada y accesible los Directores involucrados deberán corroborar con las direcciones pertinentes que la información suministrada haya sido cotejada previamente por las áreas especializadas, de manera a garantizar el correcto funcionamiento de esta ventana digital.*

*d. **Diálogo con la ciudadanía**: Bajo esta designación se engloba varios proyectos en ejecución orientados a lograr una mayor cercanía del Poder Judicial con la ciudadanía, con los sectores de usuarios y auxiliares de justicia, con las poblaciones más vulnerables, etc.*

Fecha de inicio: Junio 2018

Fecha de término: Diciembre 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

La corrupción y la impunidad son los dos principales desafíos que enfrenta el Poder Judicial en Paraguay¹. Casos como el del magistrado Óscar González Daher del JEM (ver sección de contexto del compromiso 27) dieron cuenta de la existencia de casos de corrupción dentro de diferentes instancias del Poder Judicial que llegarían a comprometer hasta el 25% de los jueces del país². Asimismo, el Índice Global de Impunidad 2017 clasificó a Paraguay en el puesto 11/69 dentro de los países con altos índices de impunidad con un resultado de 65,3 puntos³. Este resultado, sin embargo, lo ubica como el séptimo país con el mayor índice de impunidad en la región, en comparación con países como Honduras, El Salvador y Ecuador⁴. Aunado a lo anterior, en la medición del 2016 del Latinobarómetro, 45,9% de los paraguayos encuestados manifestaron tener poca confianza en el Poder Judicial⁵.

Este es el primer compromiso dentro de un plan de acción del Paraguay liderado por Poder Judicial. Lo anterior parte de la apuesta del Gobierno por avanzar hacia un Estado Abierto. El director de Transparencia y Acceso a la Información de la Corte Suprema de Justicia (CSJ) destacó al investigador del IRM que con su participación en las mesas de cocreación del plan, se inició una discusión sobre el tema al interior del tribunal que permitió la presentación de elementos que se tradujeron posteriormente en este compromiso⁶. Lo anterior demuestra cómo, en opinión del representante del tribunal, se está comenzando a institucionalizar el tema de gobierno abierto en la rama judicial paraguaya.

En su Plan Estratégico Institucional 2016-2010⁷, la CSJ incluyó el tema de gobierno abierto en su objetivo estratégico 4 para “Mejorar la transparencia y rendición de cuentas de la CSJ para prevenir los actos de corrupción” el cual a su vez incluye 5 líneas de acción:

- Desarrollar la política de accesibilidad de información
- Implementar la política de Gobierno Abierto
- Establecer los mecanismos de rendición de cuentas a la ciudadanía
- Publicar en la web el anuario estadístico del Poder Judicial
- Fortalecer los sistemas de recepción de denuncias y de protección de los denunciantes de hechos de corrupción

De acuerdo con el director de Transparencia, este compromiso aborda tres componentes principales, partiendo de considerar que los dos primeros componentes se relacionan con un tema de “justicia digital”. En este sentido, se aborda en primer lugar un componente de gobierno electrónico con el establecimiento de un Programa de Justicia Digital. Este programa incluye, de acuerdo con el texto del compromiso, la sistematización de piezas de información del tribunal como el expediente judicial, trámites judiciales, oficios y notificaciones. Dentro de este mismo tema, la Corte Suprema de Justicia adoptará un portal de datos abiertos que parte de 14 conjuntos de datos que ya se encuentran disponibles para la ciudadanía⁸. El tribunal aspira expandir la cantidad de datos lo cual incluirá, de acuerdo con el director de Transparencia, información sobre las causas y procesos que se adelantan entre otros contenidos⁹.

Ahora bien, como segundo componente de este compromiso, la Corte Suprema de Justicia adoptará una ventana virtual para la integración de toda la información que produce el tribunal. Según el director de Transparencia, se busca mejorar los mecanismos y visibilidad de la información pública tanto de carácter jurisdiccional como administrativa, por cuanto se ha evidenciado una falta de orden dentro de la institución. Este proceso requerirá de la articulación de los diferentes directores involucrados, para cotejar la información con sus respectivas áreas antes de proceder a su publicación.

Finalmente, el tercer componente de este compromiso se refiere a la participación ciudadana. La CSJ incluye la realización de diferentes espacios de participación orientados a acercar el Poder Judicial a toda la ciudadanía. Dicho sea de paso, estos espacios ya se vienen implementando por parte de la institución, principalmente con gremios de abogados y sociedad civil. El director de Transparencia explicó que este componente comprende tres instancias de participación que la CSJ viene adelantando desde hace varios años:

- Reuniones mensuales¹⁰ con los gremios de abogados del país, para discutir temas de especial relevancia para estos actores y adoptar decisiones frente a los mecanismos de trabajo del tribunal.
- Las jornadas de difusión del programa “Hablemos de Justicia”¹¹ que buscan promover un dialogo entre el tribunal, los actores del sistema de justicia y la ciudadanía en el nivel local para socializar problemáticas y extender la oferta institucional de la rama judicial en dichas poblaciones.
- El programa “Justicia llega a tu barrio”¹² donde el presidente del tribunal y sus ministros visitan zonas locales del país en compañía de un equipo multidisciplinario con el fin de informar a la ciudadanía sobre la prevención y erradicación de la violencia de género, intrafamiliar y doméstica.

La estructura del compromiso en sí misma no es conforme a los elementos que recomienda el Manual OGP de Guías para Participantes¹³, lo cual dificulta su verificabilidad. En concepto del investigador del IRM, este compromiso no es verificable como está escrito en el plan de acción. En primera medida, no establece cuál es la problemática que se pretende abordar por parte de la CSJ y cómo los componentes resaltados aportan a su solución. El compromiso tampoco define actividades claras para la implementación de cada uno de sus componentes, ni establece metas específicas que permitan medir su grado de cumplimiento, bien sea de manera individual o en su conjunto. Cada uno de los componentes mencionados no son fácilmente verificables, ni establecen un responsable al interior de la Corte Suprema de Justicia. Asimismo, el compromiso no indica cuál será el periodo de

implementación de cada uno de sus componentes, lo cual es necesario para facilitar la medición de cumplimiento que se realizará en el informe de implementación.

No obstante, este compromiso es relevante para el acceso a la información en tanto cumple con dos propósitos específicos: i) aumentar la disponibilidad de información del tribunal a través de su sistematización y con la ampliación de los datos abiertos publicados e ii) integrar y organizar la información en un solo repositorio en línea para garantizar mayores niveles de visibilidad y uso. De igual manera, es clara su relevancia para la participación ciudadana, ya que los espacios dispuestos por la CSJ serán diálogos de doble vía con los grupos con mayor interés en la labor del tribunal. En efecto, la ciudadanía se verá involucrada en las labores del Poder Judicial en general, tanto desde el nivel central como desde el nivel local, lo cual mejora la labor y confianza institucional del tribunal.

Finalmente, es importante reiterar que este es el primer compromiso a cargo de una entidad de la rama judicial en Paraguay, lo cual marca un primer paso importante en la transición de un discurso de gobierno abierto a uno de Estado abierto. Este compromiso nace del consenso de todos los miembros de la Corte Suprema de Justicia, lo cual evidencia un esfuerzo conjunto y mancomunado del tribunal por adoptar medidas de transparencia y promoción de la participación ciudadana en sus acciones. Ahora bien, como se manifestó anteriormente, no se evidencia cuál es la problemática que se pretende atender con este compromiso o de qué forma sus componentes aportarán a la función jurisdiccional de la Corte. La falta de una problemática que permita identificar el *statu quo* y que permita comparar, de forma objetiva, cómo el compromiso apunta a generar un cambio sobre éste, dificulta el análisis concreto de su impacto. Por todo lo anterior, el impacto potencial del compromiso es menor.

Siguientes pasos

Aun cuando este compromiso tiene una clara relevancia para los valores de gobierno abierto, debe revisarse de qué manera pueden establecerse medidas concretas que mejoren su verificabilidad y permitan medir su impacto potencial. En ese sentido, se recomienda que en próximos compromisos del Paraguay, se sigan los lineamientos señalados por OGP para su creación.

Para hacer los resultados buscados verificables se requiere de un trabajo profundo para identificar la problemática que se pretende resolver, concretar en qué aspectos se mejorará la labor del tribunal con el compromiso y cómo se medirá el éxito de estas mejoras. En este sentido, debe tenerse en cuenta este análisis de manera diferenciada, en lo que concierne al acceso a la información y a la participación ciudadana. También debe poderse establecer claramente cuál es el resultado esperado dentro de cada componente y cuál es la expectativa de ciudadanos y/o actores del sistema a los que se pretende llegar con estas acciones.

La transición de Gobierno que genera la renovación de autoridades de la propia corte representa un desafío en la sostenibilidad de estas acciones, tal y como lo comentó el Director de Transparencia. Por tal motivo, es necesario que este compromiso se plasme en una política institucional de carácter formal en el tribunal, que permita el mantenimiento de las acciones ya realizadas, así como la posibilidad de “construir sobre lo construido” y de renovar estos mandatos de forma periódica y en respuesta a las necesidades propias tanto del tribunal como de la ciudadanía.

De igual manera, se recomienda ampliar el espectro de participación de la sociedad civil en la implementación del compromiso, de forma tal que puedan verse

involucrados, por ejemplo, en la priorización de la información que sea sistematizada o que sea puesta a disposición en formato de datos abiertos.

- 1 <https://www.lanacion.com.py/2016/04/14/corrupcion-e-impunidad-principales-desafios-de-la-justicia-en-paraguay/>
- 2 <https://www.lavanguardia.com/vida/2014/11/09/54419713936/consejo-de-magistratura-de-paraguay-sospecha-que-25-de-jueces-son-corruptos.html>
- 3 <https://www.udlap.mx/cesij/files/IGI-2017.pdf>
- 4 Ibid.
- 5 file:///Users/felipefranco/Downloads/F00006486-Latinobarometro_Libro_de_codigos_Paraguay_2016.pdf
- 6 Entrevista coordinador de Transparencia del Ministerio de Justicia, 15 de julio de 2019
- 7 <http://www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1484571207.pdf>
- 8 <https://www.datos.gov.py/organization/csj>
- 9 Entrevista coordinador de Transparencia del Ministerio de Justicia, 15 de julio de 2019
- 10 <https://www.pj.gov.py/notas/16416-ministros-inician-reuniones-con-gremios-de-abogados>
- 11 <https://www.pj.gov.py/contenido/1224-programa-hablemos-de-justicia/1224>
- 12 <https://www.pj.gov.py/notas/15428-programa-la-justicia-llega-a-tu-barrio-es-declarado-de-interes-institucional>
- 13 De acuerdo con este manual, un compromiso dentro del plan de acción debe describir i) la problemática que pretende resolver el compromiso; ii) cuál es el compromiso, en cuanto lo que representa, sus resultados esperados y el objetivo general a cumplir; iii) cómo contribuirá el compromiso a resolver la problemática planteada y iv) su relevancia para los valores de OGP. Para más información ver: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

32. Mecanismos para mejorar el seguimiento de la gestión legislativa

Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

- Proponer la modificación del Reglamento Interno para que las sesiones de las comisiones sean públicas a partir del 2020.
- Proponer la modificación del Reglamento Interno para la implementación de dictámenes fundados a partir del 2020.
- Transmitir en vivo las deliberaciones de la Comisión Bicameral de Presupuesto durante el proceso de análisis y aprobación del PGN.
- Controlar desde el Poder Legislativo el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En 2016 se creó la Alianza para el Parlamento Abierto en Paraguay¹, como una plataforma de colaboración y promoción de la apertura legislativa en el país. Esta plataforma se formalizó con la firma de una declaración² que establece la metodología para la elaboración de planes de acción³ que contengan compromisos alineados con los Principios de Parlamento Abierto⁴ y la creación de una mesa conjunta de trabajo que analice e implemente estrategias para dar cumplimiento a dichos compromisos.

Asimismo, el Congreso cuenta con una comisión de parlamento abierto integrada por ocho miembros encargados de hacer seguimiento de las acciones y recomendaciones así como de la articulación de gestiones con organizaciones mundiales y regionales de parlamentarios y organizaciones de la sociedad civil vinculadas al tema⁵. La senadora Blanca Margarita Ovelar de Duarte, actual

presidenta de la comisión parlamentaria, es también la presidenta de la Red de Parlamento Abierto de ParlAmericas, organización internacional que promueve el intercambio de información y colaboración de los parlamentos de la región en materia de apertura legislativa⁶.

En consulta con el investigador del IRM, la coordinadora de parlamento abierto de ParlAmericas⁷ señaló que el Congreso de Paraguay ha mostrado un alto compromiso con el fortalecimiento y la apertura institucional a través de la adopción e implementación de sus planes de parlamento abierto. Resaltó también que el país ha participado en intercambios de buenas prácticas con parlamentos del hemisferio y del mundo, y ha contribuido en el desarrollo de recursos parlamentarios sobre el tema.

Ahora bien, el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018⁸, que evalúa la existencia de políticas y mecanismos de transparencia y participación ciudadana en los parlamentos latinoamericanos, ubicó a Paraguay en el cuarto lugar entre 11 países evaluados. En la variable de “Labor del Congreso” de este índice, que es el más relacionado con los hitos de este compromiso y se refiere a la evaluación de las prácticas efectivas de transparencia en el desarrollo del trabajo legislativo, Paraguay obtuvo una puntuación del 62,9% en comparación con el resultado registrado en 2016 que correspondió al 65,7%. Lo anterior por cuanto no se encontró suficiente información en temas como la memoria de los plenos del Congreso o de la conformación de las comisiones.

Este primer compromiso sobre parlamento abierto del Paraguay en el PAGA corresponde al eje de transparencia del segundo plan de acción de la Alianza para el Parlamento Abierto. Esta iniciativa busca, en primera medida, modificar el reglamento interno del Congreso para permitir la publicación de las sesiones de las comisiones y para la implementación de dictámenes fundados. Este primer componente, en concepto de la coordinadora de Parlamento Abierto del Congreso, constituye uno de los más ambiciosos del compromiso por cuanto requiere de una modificación sustancial al reglamento del Congreso⁹. Las disposiciones del reglamento¹⁰ en la actualidad no disponen criterios concretos frente a la difusión de las discusiones que se surten dentro del Congreso, y regula únicamente aspectos formales de las sesiones en general¹¹, el área de dichas sesiones¹², el orden del día¹³ y la presentación y tramitación de proyectos¹⁴. Lo mismo ocurre para el caso de la deliberación y adopción de dictámenes, donde el Congreso no está obligado a motivar sus decisiones.

Un segundo componente del compromiso apunta a habilitar la transmisión en vivo de las deliberaciones de la Comisión Bicameral de Presupuesto, que se encarga del análisis del proyecto de presupuesto de la nación, por mandato constitucional¹⁵. El reglamento de la Comisión¹⁶ dispone únicamente la realización de sesiones “informativas” y “deliberativas”, y determina que a las sesiones solo podrán concurrir los Ministros del Poder Ejecutivo y otras personas autorizadas por la Comisión. En febrero de 2019, la ministra de la Función Pública cuestionó la labor de la Comisión Bicameral¹⁷, denunciando irregularidades en la elaboración del Presupuesto General de Gastos que incluía aumentos salariales que no fueron consultados con su cartera. Lo anterior demuestra una necesidad de transparentar la labor de esta Comisión, para generar mayor información acerca de sus deliberaciones.

Finalmente, el compromiso establece un monitoreo y seguimiento al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La coordinadora del parlamento abierto explicó que este componente será visto desde dos puntos: i) la revisión de la asignación presupuestal destinada a ODS a partir de información que es reportada

por el Ministerio de Hacienda en su tablero de control presupuestal y ii) con el trabajo de seguimiento que realizará el Observatorio Legislativo del Congreso a los proyectos de ley que involucren a los ODS.

La mayoría de las actividades definidas en el compromiso, a excepción del cuarto componente sobre ODS, son suficientemente específicas como para ser fácilmente verificables. También son relevantes para el valor de acceso a la información y de tecnología e innovación. Sin embargo, el compromiso no explica cómo la divulgación de información de sus comisiones mejorará la gestión legislativa del Congreso, ni cómo se comprobará esta mejora. La divulgación de las deliberaciones es un paso importante hacia el acceso a la información, pero no garantiza que la ciudadanía este del todo enterada del trabajo que se realiza. Se requiere también guiar esfuerzos hacia la disposición de información o divulgación de datos abiertos que informen a la ciudadanía sobre las decisiones adoptadas por las comisiones y por ambas cámaras del Congreso.

Por otro lado, el componente que se refiere al cumplimiento de los ODS no deja claro cuál va a ser la meta a cumplir. El compromiso únicamente se refiere a la instalación de una oficina de monitoreo y de la realización de informes de seguimiento, sin especificar una meta concreta en cada uno de ellos.

El cumplimiento del compromiso dependerá de la voluntad de los miembros del parlamento en aprobar los proyectos de modificación. Hasta el momento, de acuerdo a lo informado por la coordinadora del parlamento abierto, de las 24 comisiones del Congreso, solo una ya emite dictámenes fundados y únicamente cuatro transmiten sus sesiones vía livestreaming. Lo anterior evidencia un desafío importante por parte del Congreso en implementar estas acciones, y de cómo estas se traducirán en un cambio sustancial en la práctica ordinaria del Poder Legislativo. En esta medida, dado que el compromiso se limita a proponer la modificación de los reglamentos, y no considera acciones que den pie a la aprobación de éstas o de la consecución de modificaciones en este sentido, su impacto potencial es menor.

Siguientes pasos

Tal como señaló la coordinadora del Parlamento Abierto, este compromiso es bastante ambicioso en su consecución. En su esencia, se trata de una reforma estructural al Congreso Nacional de la República. Esta reforma deberá venir acompañada necesariamente de un cambio de mentalidad dentro de su personal en cuanto a la importancia de la divulgación de sus deliberaciones y de la información que allí se genere.

Para el investigador del IRM, este cambio tendrá un efecto disuasivo frente a prácticas de secretismos u omisiones que ya no serán fácilmente realizables. En este sentido, el compromiso podría incorporar una estrategia de divulgación y sensibilización, tanto hacia sus funcionarios como a la ciudadanía, de los beneficios que conlleva hacer estas reformas y de cómo estas permitirán un mayor acercamiento con la ciudadanía.

De igual manera, es importante que para efectos de mejorar la verificabilidad del compromiso, se revise el cuarto componente sobre cumplimiento de los ODS. Si bien se espera realizar un ejercicio de revisión tanto presupuestal como de fondo a las iniciativas relacionadas con los ODS, se debe definir de manera clara cuál va a ser el enfoque o la metodología que se utilizará para estos ejercicios. Incluso, para el investigador del IRM, esta metodología debería promover la participación de la ciudadanía en las actividades de monitoreo. El Congreso debe definir un plan de trabajo para monitorear este cumplimiento, el cual debe integrar la información que

se brinde por fuentes externas como del Ministerio de Hacienda, pero con directrices claras de cómo se va a estudiar y tratar esta información, así como de cómo se va a divulgar para que sea de uso e interés tanto para los responsables de la toma de decisiones como para los ciudadanos.

¹ <http://201.217.41.91/ww5/index.php/institucion/parlamento-abierto-paraguay>

² http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf

³ Paraguay ha presentado dos planes de acción en el marco de la Alianza para el Parlamento Abierto. El último para la vigencia de julio 2018 a julio 2020, incluye cuatro compromisos. Estos compromisos se introdujeron en el plan de acción de gobierno abierto como parte del compromiso 32, en cumplimiento a la declaración anteriormente mencionada que establece la “convergencia y la participación de la Alianza por el Parlamento Abierto en el contexto de OGP”.

⁴ Estos principios se encuentran recogidos en dos documentos: la Declaración sobre la Transparencia Parlamentaria y la Declaración de Santiago sobre Transparencia e Integridad en los Parlamentos y Partidos Políticos.

⁵ <http://silpy.congreso.gov.py/comision/100596>

⁶ <http://www.parlamerica.org/es/open-parliament/about-opn.aspx>

⁷ Consulta coordinadora de Parlamento Abierto de Parlamerica, 2 de agosto de 2019.

⁸ <https://www.transparencialegislativa.org/indice/>

⁹ Entrevista coordinadora de Parlamento Abierto, 16 de julio de 2019

¹⁰ http://www.senado.gov.py/images/archivos/Reglamento_Interno_HCS.pdf

¹¹ Capítulo X, artículos 87 a 97,

¹² Resolución No. 523/2005 “Por la cual se establece un área como parte de la Sala de Sesiones de la Honorable Carta de Senadores, y se modifica el Art. 165 del Reglamento Interno”

¹³ Capítulo XI, artículos 98 a 103.

¹⁴ Capítulo XII, artículos 104 a 113.

¹⁵ Artículo 216 de la Constitución.

¹⁶ <http://bicameral.congreso.gov.py/index.php/institucional/reglamento-interno>

¹⁷ <https://www.hoy.com.py/nacionales/cocinaron-aumentazos-a-dedo-para-2.123-privilegiados-ley-manda-concurso-de-meritos>

33. Herramientas para mejorar el acceso a la información legislativa

Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

- *Publicar en la página web institucional paquetes de información legislativa.*
- *Informar sobre las actividades y funciones de HCS.*

Metas:

- *Sistema de Información Legislativa (SILpy) Actualizado vía resolución bicameral.*
- *Publicaciones de la documentación complementaria de las iniciativas legislativas en el SILpy.*
- *Publicación del resultado de las votaciones en el Sistema de Información Legislativa (SILpy).*
- *Acceso a los datos de votaciones en formato abierto.*
- *Publicación de las versiones de los Proyectos de Ley con sus respectivas modificaciones en orden cronológico.*
- *Publicación de los informes de las audiencias públicas/ proyectos de ley.*
- *Traducir al guaraní paquetes de información legislativa.*
- *Publicar la Agenda Legislativa en idioma guaraní.*
- *Comité de comunicación institucional instalado.*

Fecha de inicio: Junio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

En el Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa 2018¹ Paraguay obtuvo una puntuación del 62,8% en la variable de "Normatividad" que evalúa la existencia de leyes o reglamentos respecto a temas de transparencia y participación, aumentando su resultado del 2016 correspondiente a 43,7%.

Este compromiso se refiere al eje de acceso a la información del segundo plan de acción de la Alianza para el Parlamento Abierto, y buscó ampliar la divulgación de información del parlamento con la publicación, en primera medida, de las iniciativas legislativas, resultado de las votaciones, proyectos de ley y los informes de las audiencias públicas. Esta incluye también la traducción y publicación de paquetes de información en idioma guaraní. Asimismo, el compromiso busca, dentro de su segundo componente, informar sobre las actividades y funciones del Congreso, a través de la instalación de un comité de comunicación institucional.

Cabe mencionar que gran parte de las acciones de este compromiso estaban ya realizadas, incluso con anterioridad a la formulación del presente plan de acción. Lo anterior denota una falta de ambición por parte del Gobierno en incluir acciones que no se encontraran definidas previamente dentro de las iniciativas ordinarias del gobierno.

Al respecto, el compromiso hace referencia al Sistema de Información Legislativa (SILpy) como medio para la publicación de los paquetes de información legislativa. El SILpy es la versión actualizada del Sistema de Información Legislativa (SIL) implementado en diciembre de 2007 hasta junio de 2013. Es un sistema que permite el registro y seguimiento electrónico de todas las etapas del proceso legislativo en el país². El Congreso Nacional desarrolló el SILpy, el cual cuenta con seis secciones:

- Buscador de expedientes, con opciones de búsqueda avanzada por diferentes criterios³
- Buscador de leyes, que permite filtrar las leyes promulgadas desde el año 2008 hasta el 2019, por número de ley o por las fechas de sanción, promulgación o publicación⁴
- Lista de los 50 parlamentarios⁵ que actualmente ejercen su posición para el periodo 2018-2023, incluyendo subsecciones para cinco periodos legislativos que pueden filtrarse tanto para los miembros de la Cámara de Senadores como para los de la Cámara de Diputados
- Registro de las sesiones⁶ de ambas cámaras, clasificados según el periodo parlamentario
- Lista de cada una de las comisiones asesoras y no asesoras del Congreso, que incluye una ficha técnica de cada comisión que describe sus funciones, sus miembros, expedientes derivados y audiencias públicas⁷;
- Registro de las audiencias públicas⁸ programadas dentro del Congreso con descripción del tema, horario y organizadores de la audiencia, y que permite acceder a su convocatoria así como a audios y documentos correspondientes.
-

En este sentido, se evidencia cómo el SILpy incluye en la actualidad la mayoría de la información establecida dentro de las metas del compromiso. Un ejemplo es la inclusión de 16.667 expedientes de proyectos de ley al sistema, con la opción de hacerles seguimiento a qué comisión o cámara se encuentran y el estado de su trámite⁹. Esta información está también disponible en formato de datos abiertos dentro de la sección de “Datos abiertos legislativos” del SILpy¹⁰. Para la traducción de información en idioma guaraní, la coordinadora del parlamento abierto informó que se cuenta con personal para esta labor, no obstante no se cuenta con suficientes traductores, por lo que la información disponible es escasa¹¹.

El compromiso busca, como segunda medida, instalar un comité de comunicación institucional del Congreso que brinde una línea de comunicación uniforme entre

todas sus dependencias. No obstante, en concepto de la coordinadora del parlamento abierto, este es un desafío que enfrenta la institución dado que la unificación de la comunicación ha llevado a que las dependencias consideren que van a perder espacio o cobertura que ya tienen¹². La representante de ParlAmericas¹³ recalcó que esta iniciativa puede facilitar la comprensión de qué es el parlamento, por qué es importante y cuáles son las labores de los legisladores. Esto ayuda a reconocer qué acciones pueden adoptar los ciudadanos con respecto a la actuación del parlamento.

Las metas de este compromiso son lo suficientemente específicas para constatar su verificabilidad. De igual manera, estas metas son relevantes para el acceso a la información, en tanto habilitan la divulgación de información relacionada con el trámite de proyectos de ley dentro del Congreso y sus diferentes dependencias, y la disponibilidad de la misma en formato de datos abiertos. Ahora bien, tal y como se anotó anteriormente, el Gobierno ya completó la mayoría de las metas planteadas. La coordinadora del parlamento abierto solo manifestó un cumplimiento parcial en la publicación de resultados de las votaciones, dado que el sistema no puede registrar las votaciones que se realizan a viva voz en comparación a las que se realizan de forma electrónica, que son registradas automáticamente¹⁴. En este sentido, el compromiso no incluye información nueva o que no haya sido de conocimiento de la ciudadanía.

Al igual que el compromiso XXXII, éste no explica cómo la divulgación de información ya existente en el SILpy ha mejorado o mejorará la gestión del Congreso o que el compromiso en sí mismo responde a una problemática puntual, ni cómo se comprobará su impacto frente a cualquiera de los aspectos mencionados. Por tanto, el investigador del IRM considera que no habrá cambio en la práctica gubernamental.

Siguientes pasos

Para fortalecer el impacto potencial del compromiso, debe definirse la problemática a resolver, particularmente desde la perspectiva de los usuarios del sistema. La información del SILpy se ha usado para la verificación del impulso de diferentes proyectos de ley¹⁵ así como para el control de la labor de los mismos congresistas¹⁶.

El Congreso debe entonces potenciar el uso de estas herramientas por parte de la ciudadanía, entendiéndolas más allá de la idea de acceso a la información, y más como medios para empoderar a la población a realizar ejercicios de control a la labor legislativa. Incluso, este compromiso puede pensarse como un mecanismo que guíe la rendición de cuentas de los congresistas.

Ahora bien, en concepto del investigador del IRM, sí resulta necesario que el Congreso avance sustancialmente en la unificación de su línea de comunicación. En este sentido, la conformación del comité de comunicación puede adelantarse de forma exploratoria, identificando puntos focales en cada una de las dependencias. Una primera acción que debe adelantar el comité es un ejercicio de discusión y consolidación de las líneas estratégicas de comunicación de cada una de sus dependencias, para identificar qué mensajes son comunes a todos y cuáles son los desafíos que comparten para su divulgación. De este resultado, se puede derivar una política institucional de comunicación, que luego se puede corroborar con la ciudadanía y la sociedad civil, a partir de grupos focales en los que se identifiquen las necesidades concretas de información que la institución deba atender y los mejores medios para suplirlas.

- 1 <https://www.transparencialegislativa.org/indice/>
- 2 https://www.undp.org/content/dam/chile/docs/gobernabilidad/undp_cl_gobernabilidad_Buenas-Practicas-PARLAMERICAS.pdf
- 3 <http://silpy.congreso.gov.py/expedientes>
- 4 <http://silpy.congreso.gov.py/leyes>
- 5 <http://silpy.congreso.gov.py/parlamentarios>
- 6 <http://silpy.congreso.gov.py/sesiones>
- 7 <http://silpy.congreso.gov.py/comisiones>
- 8 <http://silpy.congreso.gov.py/audienciaspublicas>
- 9 Entrevista coordinadora de Parlamento Abierto, 16 de julio de 2019
- 10 <http://datos.congreso.gov.py/pendata/datos/expedientes>
- 11 Entrevista coordinadora de Parlamento Abierto, 16 de julio de 2019
- 12 Ibid.
- 13 Consulta coordinadora de Parlamento Abierto de Parlamericas, 2 de agosto de 2019.
- 14 Ibid.
- 15 <https://www.lanacion.com.py/politica/2019/04/22/proyecto-de-desbloqueo-de-lista-sabana-de-payo-es-inviable-segun-katty-gonzalez/>
- 16 <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/08/08/mas-de-gs-50-millones-de-salarios-y-beneficios-para-hacer-proselitismo/>

34. Buenas prácticas de ética y transparencia legislativa

Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:
Código de Ética para los Senadores.

Metas:

- Proyecto socializado y presentado para su estudio y aprobación.

Fecha de inicio: Julio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

Resumen del compromiso	Verificabilidad		Relevancia frente a los valores de OGP (como está redactado)	Impacto potencial				Cumplimiento				¿Contribuyó a la apertura del Gobierno?				
	No es suficientemente específico para ser verificable	Es suficientemente específico para ser verificable		Ninguno	Menor	Moderado	Transformador	No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo	Empeoró	No cambió	Marginalmente	Significativamente	Excepcional
34. General		✓	Sin relevancia clara	✓				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				Evaluado al final del ciclo del plan de acción				

Contexto y objetivos

La Hoja de Ruta hacia la Apertura Legislativa de ParlAmericas¹ define la ética y probidad como uno de los pilares del fortalecimiento de la gobernabilidad democrática. Bajo este pilar, se recomienda que los parlamentos adopten códigos de conducta que estén acordes con estándares internacionales como los Principios Éticos Compartidos para Legisladores² o los lineamientos de la Commonwealth Parliamentary Association³ y la Organización Mundial de Parlamentarios contra la Corrupción (GOPAC)⁴. Este compromiso se enmarca en el eje de probidad y ética del segundo plan de acción de la Alianza para el Parlamento Abierto, y consiste en la aprobación de un Código de Ética para los Senadores.

El compromiso consiste en una actividad específica, por lo tanto permite su verificabilidad. No obstante, carece de los elementos que recomienda el Manual de OGP para la formulación, al no determinar la problemática que el compromiso plantea resolver⁵. Asimismo, del texto del compromiso no se desprenden elementos que indiquen cuál será el contenido del código de ética, ni si éste incluirá algún tipo de medida correctiva para casos de incumplimiento por parte de los senadores. Esto supondría ser un avance claro en materia de rendición pública de cuentas.

Para la representante del parlamento abierto de ParlAmericas⁶, este compromiso podría contribuir a mejorar la transparencia y la rendición de cuentas de los legisladores, así como la prevención de conflictos de interés y otras conductas no éticas, una vez aprobado y con el establecimiento de medidas para asegurar su implementación (por ejemplo, una comisión parlamentaria u oficina independiente responsable para revisar y sancionar los incumplimientos del código).

Para el investigador del IRM, la relevancia de este compromiso a los valores de OGP no es clara dado que se asume que simplemente al proporcionar información sobre la gestión de los senadores sin explicar qué mecanismo traducirá esa información en consecuencias o cargos, mejorará la rendición de cuentas en la rama legislativa. Bajo los términos dispuestos por OGP, la rendición de cuentas supone un elemento público que permita asignar derechos, deberes o consecuencias por las acciones de funcionarios e instituciones⁷. Dicho elemento falta en este compromiso, tal y como se encuentra escrito en el plan de acción. De igual manera, para el investigador del IRM es también notorio cómo, aunque se menciona el término “transparencia legislativa”, el texto del compromiso no permite identificar si se tratará de una actividad específica o si se ve como el resultado de la implementación del código de ética.

Finalmente, el compromiso no explica cómo el Código de Ética mejorará la gestión de sus miembros o cómo el compromiso en sí mismo prevendrá la comisión de faltas disciplinarias. Asimismo, este no señala cuáles serán los medios para aplicar este Código, más allá del trabajo que realice la Comisión de Ética. Tomando en cuenta el importante papel que supone avanzar en la infraestructura ética de nuestras instituciones, en razón a lo anterior, el investigador del IRM valora que el compromiso, tal como fue redactado, carece de elementos esenciales que demuestren su impacto potencial, por lo cual no habría cambio en la práctica gubernamental de ser implementado en su totalidad.

Siguientes pasos

El investigador del IRM recomienda que todos los compromisos de un plan de acción sean efectivamente diseñados de acuerdo a los lineamientos de OGP. En este sentido, la relevancia de este compromiso tal y como está escrito, radicará en la forma en la que el Código de Ética sea operativizado al interior de la institución. Una primera medida para cumplir con este propósito puede ser la formalización de la Comisión de Ética, a través de la expedición de un reglamento formal para su funcionamiento, donde se aclaren y expandan sus labores en materia de promoción, prevención y sanción de conductas disciplinables. Una segunda medida puede ser la implementación de un plan de acción con actividades y metas específicas para dar cumplimiento a los lineamientos del Código, que puedan ser delegadas al interior de la institución y medibles a través de indicadores.

Los compromisos formales de rendición de cuentas incluyen medios para expresar formalmente quejas o informar sobre irregularidades y lograr una reparación⁸. En este sentido, se recomienda que el Código promueva la realización de ejercicios de rendición de cuentas pública, más allá de la presentación de un informe. Puede proponerse la realización de audiencias públicas individuales de cada senador o comisión, que permitan la participación e interacción con la ciudadanía, a través de la presentación de preguntas o de un diálogo abierto acerca de los proyectos que resultan de mayor interés, siempre primando la posibilidad de presentar reclamos o denuncias frente a la institución.

⁶ <http://parlAmericas.org/uploads/documents/Roadmap-ES-SCREEN.pdf>

² <http://www.parlamericas.org/uploads/documents/Common-Ethical-Principles-SPA.pdf>

³ <file:///Users/felipefranco/Downloads/Codes%20of%20Conduct%20Benchmarks.pdf>

⁴ http://gopacnetwork.org/Docs/PEC_Guide_ES.pdf

⁵ https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2019/03/OGP_Handbook-Rules-Guidance-for-Participants_20190313.pdf

⁶ Consulta coordinadora de Parlamento Abierto de Parlamericas, 2 de agosto de 2019.

⁷ Manual de Procedimiento del IRM, disponible aquí:

<https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/>

⁸ Ibid.

35. Espacios que faciliten la participación ciudadana

Nota editorial: Los compromisos 32 a 35 son desagregados del Compromiso 32 "De parlamento abierto" del plan de acción, por lo que la descripción en el texto del compromiso corresponde a cada uno de los componentes señalados.

Texto del compromiso como aparece en el plan de acción:

- Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana durante el proceso estudio y aprobación de las leyes.
- Establecer espacios para la presentación del informe financiero y de auditoría presentado al Poder Legislativo anualmente.
- Generar espacios de participación de Mujeres durante el proceso legislativo de estudio de leyes.
- Investigar y visualizar temas de interés ciudadano durante el proceso de análisis de proyectos de ley.

Metas:

- Socialización de los proyectos de ley y Publicación de informes complementarios.
- Campaña de información para que los ciudadanos participen activamente con sus comentarios a los proyectos de ley a través del SILpy.
- Audiencia pública sobre el informe financiero
- Audiencia pública sobre el Informe de Auditoría
- Realizar Audiencias y/o Auditorios.
- 2 (dos) consultas ciudadanas sobre proyectos de leyes que serán definidos o identificados con sociedad civil.
- Un barómetro o medición por encuestas a nivel nacional de la gestión legislativa.

Fecha de inicio: Junio 2018

Fecha de término: Junio 2020

Para ver el texto completo del compromiso, por favor visitar:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-action-plan-2018-2020/>

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

Contexto y objetivos

El Índice de Transparencia Legislativa 2018 evalúa la existencia de políticas que faciliten el acceso e intervención ciudadana en los diferentes procesos legislativos.

En este punto, Paraguay obtuvo una puntuación del 36% lo cual evidencia que existe una necesidad de promover mecanismos de participación al interior de la institución.

Este compromiso desarrolla el cuarto eje de participación ciudadana dentro del segundo plan de acción de Paraguay para la Alianza para el Parlamento Abierto. Con esta iniciativa, el Congreso busca generar espacios de participación durante el proceso legislativo, así como fortalecer la participación a partir de la investigación y visualización de temas de interés para la ciudadanía.

El compromiso plantea una primera actividad de fortalecimiento de los mecanismos de participación durante el proceso de estudio y aprobación de las leyes. Para esta actividad, se plantea socializar los proyectos de ley y publicación de informes, lo cual en la actualidad se está realizando a través del SILpy. Tal y como fue establecido en el reporte del compromiso 33, el SILpy habilitó la opción de consultar los diferentes proyectos de ley que hacen transito dentro del Congreso, así como toda la información complementaria para cada uno de ellos¹. De igual manera, el compromiso propone una campaña de información para incentivar la participación ciudadana en la actividad legislativa. La coordinadora del parlamento abierto informó al investigador del IRM que se firmó un convenio de cooperación con la organización Semillas para la Democracia para desarrollar esta campaña.

El segundo componente de este compromiso se refiere a la realización de audiencias públicas para la presentación de un informe financiero y un informe de auditoría del Congreso. El reglamento del Congreso no establece la realización de este tipo de audiencias. No obstante, la Resolución 579 de 2014² reglamenta el procedimiento legislativo de audiencias públicas, entendido como un mecanismo de consulta y una instancia de participación ciudadana en el estudio y análisis de propuestas legislativas. El SILpy también publica una lista de las audiencias públicas a realizar, clasificadas por fechas y temas y con información correspondiente para cada una de ellas³. La Resolución 579 se refiere únicamente al ejercicio legislativo del Congreso y se circunscribe a la discusión de cualquier proyecto de ley o tema que sea de interés público⁴. Entre abril y junio de 2019, el Congreso realizó seis audiencias públicas con más de 600 participantes⁵.

Ahora bien, en lo que se refiere a las audiencias propuestas en el compromiso, la coordinadora del Parlamento Abierto explicó que el informe financiero y de auditoría serán resultado del informe del presidente del Senado, y que con base en éste se realizaran las audiencias públicas mencionadas⁶. Durante el periodo de redacción del informe, el investigador del IRM tuvo acceso al informe de gestión del senador Fernando Lugo para el periodo de julio 2017⁷, en el cual se presentaba, entre otros, la ejecución presupuestaria del Congreso Nacional y de la Cámara de Senadores, la cantidad de funcionarios de ambas cámaras, y la gestión realizada por la Dirección General de Recursos Humanos. Esta información da cuenta de la situación financiera del Congreso, en líneas generales, mas no establece los ejercicios de auditoría que se hayan realizado, bien sea de carácter interna o externa.

Un tercer componente del compromiso apunta a generar espacios de participación de mujeres durante el proceso legislativo. Frente a este punto, la coordinadora de parlamento abierto manifestó que no se han adelantado acciones al respecto, dado que también hace parte del trabajo que se espera desarrollar con la organización Semillas por la Democracia⁸.

Finalmente, el ultimo componente del compromiso establece la realización de dos consultas ciudadanas sobre proyectos de ley previamente definidos con la sociedad

civil, así como la creación de un mecanismo de medición de la gestión legislativa. Al respecto, la coordinadora del Parlamento Abierto señaló que el Observatorio Legislativo del Congreso se encuentra preparando una serie de encuestas online para determinar cuáles son los proyectos en los que la ciudadanía estaría interesada que se analicen a través del Observatorio⁹.

Este compromiso define específicamente una serie de actividades y metas relevantes para la participación ciudadana. Ahora bien, en lo que se refiere al primer componente del compromiso, no puede asumirse que la mera socialización de la información de los proyectos de ley incrementa o fortalece la participación ciudadana. La relevancia de este compromiso para la participación ciudadana radica principalmente en la posibilidad que tendrían los ciudadanos de definir qué proyectos de ley resultan de especial interés en el trámite legislativo. Lo anterior por cuanto se está delegando a la ciudadanía para la toma de decisiones que puede definir potencialmente la agenda legislativa del Congreso.

Al igual que los compromisos anteriores, éste no describe cómo las actividades y metas propuestas responden a una problemática existente dentro del Poder Legislativo, aun cuando el fortalecimiento de los mecanismos de participación ciudadana es uno de los desafíos que debe enfrentar el parlamento paraguayo¹⁰. En este sentido, dado que no se puede evidenciarse el nivel de impacto que este compromiso tendría en la labor del congreso, se ha establecido que su impacto potencial es moderado.

Siguientes pasos

Se recomienda revisar la estructura del compromiso con miras a definir la problemática puntual que se intenta resolver. Ahora bien, para promover la participación ciudadana en la actividad del Poder Legislativo, resulta necesario que se creen instancias específicas para ello. El compromiso hace mención de mecanismos dispuestos durante el estudio y aprobación de las leyes. Para el investigador del IRM, estos mecanismos deben ser mejor definidos, de forma tal que no recaiga únicamente en lo que pueda consultar o acceder el ciudadano a través del SILpy. El Poder Legislativo podría abrir un espacio concreto en el que los ciudadanos puedan presentar inquietudes o solicitudes respecto de proyectos de ley de importancia, donde pueda garantizarse la participación presencial y virtual de los mismos, a manera de generar un dialogo de doble vía que acerque la labor legislativa y permita que los ciudadanos sean escuchados.

¹ <http://silpy.congreso.gov.py/expedientes>

² <http://www.senado.gov.py/images/archivos/RESOLUCION-380865.pdf>

³ <http://www.senado.gov.py/index.php/menu-contenido/listado-de-categoria-contenido/29-servicios/audiencias/176-listado-audiencias>

⁴ Artículo 3 de la Resolución.

⁵ http://www.senado.gov.py/images/OAC/Audiencias_P%C3%BAblicas_Segundo_Trimestre_2019.pdf

⁶ Entrevista coordinadora del Parlamento Abierto, 16 de julio de 2019.

⁷ http://www.senado.gov.py/images/archivos/informeGestionPresidencia/Informe_Julio_2017_Presidencia_HCS.pdf

⁸ Entrevista coordinadora del Parlamento Abierto, 16 de julio de 2019.

⁹ Ibid.

¹⁰ Índice de Transparencia Legislativa.

V. Recomendaciones generales

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

5.1 Recomendaciones del IRM

Con base en el análisis del cuarto plan de acción expuesto en las anteriores secciones, el IRM recomienda tomar una serie de medidas conducentes a organizar el trabajo y funciones del foro multiactor, con miras a consolidar rutinas de trabajo y de participación. También recomienda mejorar el diseño del plan en sí mismo, en cuanto a la estructuración de los compromisos y la inclusión de compromisos con mayor potencial de impacto en virtud del contexto nacional y las prioridades del nuevo Gobierno.

Estas recomendaciones pueden resumirse de la siguiente manera:

- Establecer un reglamento claro tanto de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto como del proceso de cocreación del plan de acción, el cual se construya con suficiente anterioridad al inicio del proceso, y que se dé desde un alto grado de participación e incidencia de todas las partes interesadas.
- Garantizar que a lo largo del proceso se articulen los espacios y medios de comunicación disponibles, de manera que se garantice la mayor transparencia posible, incluyendo el recaudo y divulgación de todas las evidencias existentes, las cuales pueden concentrarse en el sitio web de Gobierno Abierto Paraguay. Esto requiere tener en cuenta la existencia de que unos canales específicos que cumplen propósitos particulares en materia de (i) comunicación y (ii) deliberación o debate, y que para cada uno de ellos se deben levantar evidencias como minutas detalladas que den cuenta de quiénes estuvieron presentes en dicho espacio, cuál era la agenda del día, qué se discutió y qué compromisos se adoptaron en dicho espacio. Esta información no se debe difundir únicamente entre los asistentes, sino se debe depositar en el repositorio que disponga la Mesa Conjunta para ello. OGP cuenta con un documento de lineamientos para la construcción de dicho repositorio que puede ser útil.
- Se sugiere moderar la inclusión de compromisos dentro del plan de acción, para evitar que se presente un plan demasiado extenso con compromisos que no respondan específicamente al tema de gobierno abierto, o cuya implementación hace parte de una política de Estado. Una recomendación es sentar un límite específico con el cual se puedan generar acciones concretas de alto impacto en el corto, mediano y largo plazo.
- En el mismo tema del diseño del compromiso, se debe mejorar la estructura de los compromisos en cuanto a su redacción y en dar estricto cumplimiento a los elementos señalados por OGP en la materia. Además de aplicar los criterios dispuestos por OGP, un aspecto a considerar también es se puedan estructurar los compromisos bajo el método SMART¹. Un aspecto esencial para el análisis de los compromisos es una clara definición de la

problemática a resolver y que las metas planteadas tengan una fuerte correlación con su solución. De igual manera, dichas metas deben ser específicas, para lo cual es importante que presenten un indicador bien sea cualitativo o cuantitativo que determine su cumplimiento durante el periodo de implementación.

- En atención al desarrollo del nuevo Gobierno, es importante que el plan de acción se articule con las políticas institucionales que le sean aplicables, o en las que tenga una incidencia directa para su aplicación. Tal es el caso de la Agenda Digital 2030 o la Política Paraguay Joven 2030, en las cuales se presentan acciones relacionadas con los valores de gobierno abierto. Este ejercicio supone también que el Gobierno trabaje en una evaluación exhaustiva de las acciones realizadas durante la anterior Administración para retomar aquellos aspectos positivos y que pueden tener continuidad dentro de los planes de la nueva Administración. Lo anterior con el fin de no duplicar esfuerzos institucionales o incluir acciones cuyo desarrollo no tenga un impacto considerable, dado que se encuentran adscritas a un proceso más amplio de trabajo por parte del Gobierno.
- Se sugiere priorizar los compromisos cuya implementación se encuentra todavía demorada para avanzar en acciones concretas para su ejecución, particularmente los compromisos que se refieren a la aprobación de leyes o reglamentaciones que dependen de la voluntad del Poder Ejecutivo o legislativo para su implementación.
- Un aspecto de vital importancia es la inclusión de una estrategia con un enfoque local o municipal, que atienda a problemáticas concretas de los departamentos y municipios de Paraguay. Se recomienda que esta estrategia permita descentralizar el trabajo de gobierno abierto fuera de la capital y del nivel central, hacia las regiones donde este concepto no es conocido y donde las acciones, al ser localizadas, pueden tener un impacto más significativo en su población y en el Gobierno local.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

1	Crear una reglamentación conjunta del proceso de cocreación y del trabajo de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto.
2	Consolidar canales únicos de comunicación y deliberación que concentren a todos los participantes activos del proceso del plan de acción.
3	Dar prioridad a la inclusión de compromisos de mayor calidad y ambición en su estructura y que respondan a problemáticas concretas dentro del contexto nacional.
4	Articular el plan de acción de gobierno abierto con las políticas institucionales desarrolladas por el nuevo Gobierno, que guarden especial relación o desarrollo a los compromisos o valores del gobierno abierto.
5	Considerar una estrategia de involucramiento departamental y/o municipal en temas de gobierno abierto.

5.2 Respuesta a recomendaciones del informe previo del IRM

De las cinco recomendaciones ofrecidas por el IRM en su informe anterior, el Gobierno abordó dos de ellas e integró tres en su siguiente plan de acción. En primera medida, el trabajo de cocreación de los compromisos a partir del trabajo de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto mejoró sustancialmente, luego de un proceso organizado de colaboración entre el Gobierno y la sociedad civil, el cual se concentró en el diseño de compromisos concretos por áreas temáticas. Igualmente,

se incluyeron compromisos alusivos a la participación ciudadana en los Consejos de Desarrollo Municipal y de Desarrollo Departamental (ver compromiso 4) así como otras instancias locales de participación como los Consejos de Niñez y Adolescencia y la Red Nacional de Jóvenes (véase compromiso 13 y 30 respectivamente).

Finalmente, para el investigador del IRM el Gobierno tiene todavía mucho que mejorar frente al diseño del próximo plan de acción teniendo en cuenta, como se mencionó líneas arriba, que no se está dando estricto cumplimiento a los lineamientos de OGP para la redacción de los mismos (con especial referencia a los compromisos vinculados con la apertura legislativa). De igual forma, los compromisos alusivos al tema de tecnologías no atienden a cubrir la brecha digital que existe en el país, sino que por el contrario se enfocaron en la provisión de datos abiertos, sin tener en consideración esta problemática como un factor determinante para su cumplimiento e impacto en la apertura del gobierno.

Tabla 5.2: Recomendaciones clave del informe previo del IRM

Recomendación		¿Fueron atendidas?	¿Se integraron en el plan de acción actual?
1	Tomar en cuenta el calendario electoral y de transición para asegurar que exista un proceso de cocreación flexible, que pueda articular un proceso iniciado por la Administración actual y las prioridades que tendrá el nuevo Gobierno.	✗	✓
2	Mejorar el diseño del próximo plan de acción mediante la priorización de compromisos con enfoques más concretos, menos dispersos. Atendiendo un problema público derivado de un proceso de diagnóstico y no una combinación de acciones vinculadas por un eje temático en cada compromiso.	✗	✗
3	Mejorar las prácticas de gestión interna de la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto de Paraguay, en lo que respecta a la cocreación de los compromisos, el enfoque de gobernanza multisectorial, la paridad de sus miembros y la corresponsabilidad en la implementación de las acciones.	✓	✓
4	Capitalizar los avances de planes de acción anteriores articulando compromisos en los que se puedan fortalecer los Consejos de Desarrollo Municipal y Consejos de Desarrollo Departamental en compromisos relacionados con la participación ciudadana, así como mejorar las condiciones de la libertad de expresión en el país, en especial en lo concerniente a la protección del ejercicio libre del periodismo para continuar impulsando el derecho acceso a la información pública.	✓	✓

5	Redoblar esfuerzos multisectoriales para lograr la disminución de la brecha digital y la mejora de la calidad del acceso a internet por parte de la población, como base prioritaria y contextual para acercar las herramientas tecnológicas que se proponen en múltiples compromisos a la ciudadanía.	✗	✗
---	--	---	---

¡ Aplicando este modelo, un compromiso OGP deberá ser específico (Specific en inglés); medible (Measurable en inglés); alcanzable (Attainable en inglés); realista (Realistic en inglés) y en tiempo (Time-based en inglés). Para mayor información, consulte el siguiente sitio web: <https://www.questionpro.com/blog/es/que-son-los-objetivos-smart/>

VI. Metodología y fuentes

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

Los informes de avances en los planes de acción de OGP son resultado de una serie de entrevistas, una investigación de gabinete, observaciones y retroalimentación de actores no gubernamentales. El informe del IRM parte de la evidencia disponible en el repositorio de OGP de Paraguay (o en el sistema de seguimiento en línea)¹ y en el sitio web, además de los hallazgos en los informes de autoevaluación del Gobierno y otras evaluaciones de avances que presente la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales. Al inicio del ciclo de informe, el personal del IRM presenta un plan de investigación a los gobiernos y abre un periodo de siete días para retroalimentación al respecto del plan propuesto.

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

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

El proceso de evaluación, incluyendo el procedimiento de incorporación de los comentarios, puede consultarse con mayor detalle en la sección III del Manual de Procedimientos².

Entrevistas y aportaciones de los actores

Para la redacción de este informe, el investigador del IRM realizó investigación de escritorio para revisar documentos gubernamentales, estudios locales e internacionales, investigaciones de organismos internacionales, textos jurídicos como leyes, decretos y resoluciones, estudios de dependencias del Gobierno paraguayo y artículos de prensa, los cuales constan en las citas bibliográficas de cada sección.

Posterior a esta etapa, se diseñó y envió una encuesta electrónica tanto a funcionarios del Gobierno como miembros de las organizaciones de la sociedad civil, cuyos datos se encontraban en los apartes de “Información de contacto” de cada compromiso del plan de acción. También se utilizaron datos entregados por la STP al investigador del IRM. A continuación se describen las características de cada encuesta:

- Encuesta a funcionarios públicos: Se envió a 27 funcionarios de diferentes entidades con compromisos en el plan de acción, obteniéndose ocho respuestas de representantes del Mecanismo Nacional de Prevención de la

Tortura, Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados, Gabinete Civil de la Presidencia de la República, Defensoría del Pueblo, Ministerio de la Niñez y la Adolescencia, Ministerio de Justicia y la Dirección de Agua Potable y Saneamiento del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones.

- Encuesta a organizaciones de la sociedad civil: Se envió a 58 contactos de diferentes organizaciones de la sociedad civil, obteniéndose seis respuestas de miembros de las siguientes organizaciones: Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), Paraguay Educa, USAID. Conciencia Viva e IDEA Paraguay. Se recibió una intervención catalogada como “anónima”.

Seguidamente, en julio de 2019 se adelantó una visita de trabajo de una semana a la ciudad de Asunción, durante la que el investigador del IRM adelantó entrevistas con las siguientes instituciones:

Gobierno

- Secretaría Técnica de Planificación (Dirección de Gobierno Abierto, Programa AROVIA Paraguay, Dirección General de Desarrollo y Ordenamiento Territorial de la STP)
- Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES)
- Gabinete Civil de la Presidencia de la República
- Ministerio de Educación y Ciencias (MEC)
- Ministerio Público
- Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (MITICS)
- Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)
- Secretaria Nacional de Juventud
- Ministerio de Hacienda
- Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
- Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social
- Ministerio de Justicia (Coordinación de Transparencia)
- Congreso de la República (Coordinación de Parlamento Abierto)

Sociedad Civil

- Organización Tierraviva
- Paraguay Educa
- Juntos por la Educación
- Semillas para la Democracia
- Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)
- Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD)

De igual manera, se adelantaron consultas por correo electrónico con las siguientes organizaciones de sociedad civil:

- TEDIC
- ParlAmericas
- Independent Budget Partnership
- IDEA Internacional Paraguay
- Eduardo Bogado Tabacman (excoordinador técnico del cuarto plan)

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

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

Los miembros actuales del Panel Internacional de Expertos son:

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

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

¹ www.gobiernoabierto.gov.py

² Manual de Procedimientos del IRM V.3 : <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-procedures-manual>

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

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

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

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

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

Clave:

Verde = Cumple con el estándar

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

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

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

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