

Mecanismo de Revisión Independiente

Revisión del plan de acción:

Paraguay 2022-2024

Open
Government
Partnership



Independent
Reporting
Mechanism

Introducción

En enero de 2021, el Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, por sus siglas en inglés) presentó los nuevos productos resultantes del proceso de actualización del IRM¹. El nuevo enfoque se basa en las lecciones aprendidas de más de 350 evaluaciones robustas, independientes y basadas en evidencias conducidas por el IRM, y de aportes de la comunidad de OGP. El IRM busca presentar productos simples, oportunos, adecuados para el propósito y orientados a resultados que contribuyan al aprendizaje y a la rendición de cuentas en momentos clave del ciclo del plan de acción de OGP.

Los productos del IRM son los siguientes:

- **Informe de cocreación:** Contiene lecciones de planes de acción anteriores. Tiene el propósito de enseñar y dar información sobre la planificación y el diseño de la cocreación.
- **Revisión del plan de acción:** Es un informe técnico corto e independiente de las características del plan de acción, las fortalezas y retos que el IRM identifica para que el proceso de implementación sea más sólido.
- **Informe de resultados:** Es una evaluación general de la implementación que se enfoca en los resultados a nivel de políticas públicas y cómo ocurren los cambios. También revisa el cumplimiento de las reglas de OGP e informa sobre la rendición de cuentas y el aprendizaje a largo plazo. Este producto se presentó en una etapa de transición en 2022, empezando con los planes de acción que tenían como fecha final de implementación el 31 de agosto de 2022. Los informes de resultados se entregan hasta cuatro meses después del fin del ciclo de implementación.

Este producto consiste en una revisión del IRM del Plan de Acción de Paraguay 2022-2024. El plan de acción está compuesto por 18 compromisos que el IRM ha filtrado y agrupado en 17. Esta revisión se enfoca en el análisis de las fortalezas que tiene el plan de acción para contribuir en la implementación y resultados. Para los datos de cada compromiso, revisa el Anexo 1. Para detalles relativos a la metodología e indicadores usados por el IRM para la revisión de este plan de acción, revisa la Sección III.

¹Actualización del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/process/accountability/about-the-irm/irm-refresh/>

Tabla de contenidos

Sección I: Resumen del plan de acción 2022-2024.....	2
Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Paraguay 2022-2024	6
Sección III. Metodología e indicadores del IRM.....	19
Anexo 1. Datos de los compromisos	22
Anexo 2: Cocreación del plan de acción	25

Sección I: Resumen del plan de acción 2022-2024

El quinto Plan de Acción de Gobierno Abierto (PAGA) de Paraguay busca avanzar un Estado Abierto con la inclusión de compromisos de los tres poderes- Ejecutivo, Legislativo y Judicial². Aunque abarca diversos temas prioritarios para la sociedad civil, los compromisos en su mayoría son de alcance modesto o incierto. El proceso de cocreación se benefició de la institucionalización del foro multiactor compuesto por la Mesa Conjunta y el Comité Ejecutivo con su propio reglamento. Durante la implementación, el desafío será lograr una mayor participación de la sociedad civil y otros actores, que contribuya además a una mayor demanda social y uso de los servicios públicos potenciados a través de los compromisos.

El PAGA de Paraguay se centra en cinco áreas temáticas, con un total de 18 compromisos. El IRM considera cinco de ellos prometedores, dos con un potencial sustancial de obtener resultados significativos (#16 y #18), y tres con un potencial modesto, (#4, #11 y #12 agrupados en uno y #13). Los compromisos con mayor potencial de obtener resultados profundizan el trabajo de planes de acción anteriores para la inclusión de grupos vulnerables. Estos se enfocan en mejorar la provisión y transparencia de información clave sobre servicios públicos y la participación de la población destinataria, para asegurar que la política pública responda a sus necesidades y resulte en mayores beneficios³.

Es importante destacar que la crisis por la pandemia del COVID-19 afectó tanto la implementación del cuarto PAGA (2018-2020) como la cocreación del quinto. Según la evaluación de resultados del cuarto plan, “de 35 compromisos establecidos, 10 de ellos tuvieron una implementación sustancial y 8 se completaron⁴. La convocatoria para el diseño del quinto PAGA se demoró hasta octubre de 2021⁵, y finalmente se inició en febrero de 2022.

A pesar de los desafíos⁶ de convocatoria para participar⁷, se institucionalizó el foro multiactor, para la cocreación del quinto PAGA, en sintonía con las recomendaciones del IRM⁸. Se conformó una Mesa Conjunta a cargo de un Comité Ejecutivo con miembros del sector público y sociedad civil para la ejecución del proceso. El Comité Ejecutivo está integrado por la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO), Civilab y Juntos por la Educación, como representantes de organizaciones sociedad civil (OSC), y por la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), por parte del Estado, al igual que por el Poder Legislativo - Parlamento Abierto, y la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Esta medida puede considerarse una de las fortalezas de este proceso, un hecho que fue reconocido por el punto de contacto ante OGP (POC, por sus siglas en inglés), CEAMSO, el CIRD y la consultora del PNUD.

RESUMEN

Miembro desde: 2011

Plan de acción en revisión: 2022–2024

Producto del IRM: Revisión del Plan de Acción

Cantidad de compromisos: 18

Resumen de los compromisos:

Compromisos con perspectiva de gobierno abierto: 18

Compromisos con potencial sustancial para obtener resultados: 2

Compromisos prometedores: 5

Áreas de políticas públicas:

Transparencia, integridad y lucha contra la corrupción

Inclusión de grupos vulnerables

Estado Abierto

Servicios públicos

Medio ambiente y cambio climático

Cumplimiento de los requisitos mínimos de OGP durante la cocreación:

Actuó de acuerdo al proceso: Sí

En consonancia con las recomendaciones de la evaluación de resultados 2018-2022, otra fortaleza del quinto PAGA, es la alineación de los compromisos con lineamientos a los planes nacionales como: Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025⁹ y el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030¹⁰, como se recomendó en la evaluación de resultados 2018-2022. En cada compromiso se detalla con qué otra política nacional está vinculada.

El proceso efectivo de cocreación tuvo lugar entre julio y diciembre de 2022. Se realizaron actividades de consulta pública y talleres (en modalidad virtual) para recolectar propuestas¹¹. A pesar de las dificultades para generar una masa crítica de participación en el proceso¹², es posible que el carácter virtual de las actividades haya tenido efectos positivos en términos de la inclusión de actores que no habían participado en los planes anteriores por cuestiones de distancia, tiempo, u otras vinculadas a la presencialidad¹³.

El proceso de cocreación contó con el apoyo del PNUD¹⁴. La consultora a cargo resaltó el rol del organismo en tanto fue “financiador para la elaboración del quinto plan, así como su colaboración en los espacios de discusión, su intervención [fue] muy útil”¹⁵.

Para fortalecer la implementación del quinto PAGA, y la cocreación de futuros planes de acción, es necesario que la Mesa Conjunta revise la manera de convocar¹⁶, tanto organismos públicos como OSC, universidades, o del sector privado, etc. Esta fue una de las debilidades del proceso reconocida por las personas entrevistadas y que resultó en un PAGA con poca especificidad en sus compromisos y definición de múltiples actores en la implementación¹⁷. Por ejemplo, sólo cuatro compromisos tienen identificadas organizaciones de la sociedad civil interesadas en apoyar su implementación. Para el compromiso #4, la SENAC identificó 51 gremios interesados en participar, mientras que el Senado identificó al CIRD y a Civilab para el compromiso #11. Los compromisos #16 y #18 se distinguen por estar liderados por OSC, con apoyo de algunas áreas de Gobierno (en general locales) y otros actores como organismos internacionales (UNICEF), medios de comunicación, entre otros.

El PAGA está organizado en cinco áreas temáticas:

- Transparencia, Integridad y Lucha contra la corrupción: compromisos #1, #2, #3, #4, #15 y #17. Los primeros tres compromisos se tratan de la elaboración de normas que apuntan a profundizar la política de datos abiertos, promover una reforma de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) y la primera regulación de cabildeo. El compromiso #4 busca instaurar un espacio de diálogo, promoción y formación en materia de integridad público-privado. Los compromisos #15 y #17 impulsan instancias de participación ciudadana centradas en la rendición de cuentas.
- Inclusión de grupos vulnerables: compromisos #8, #9, #10, #16 y #18. A través de la producción y la difusión de información a la población objetivo, se pretende mejorar el acceso a los servicios destinados a grupos vulnerables. A su vez, a través del compromiso #8, se pretende diseñar una política para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con algún nivel de dependencia o necesidades de cuidado, utilizando los principios de gobierno abierto.
- Estado Abierto: compromisos #11, #12, #13 y #14. El Parlamento Paraguayo incluye en este PAGA el tercer Plan de Acción de Parlamento Abierto. Los compromisos apuntan a mejorar la cantidad y el formato de la información que se publica, así como la promoción de mecanismos que faciliten el involucramiento de la ciudadanía en los procesos parlamentarios. Por su parte, la Corte Suprema de la Nación se comprometió a crear un

Observatorio de Causas Judiciales para promover la transparencia del desarrollo de casos, principalmente de delitos de corrupción.

- Servicios Públicos: compromisos #5 y #7, ambos compromisos buscan mejorar los sistemas de información. Por un lado, a través de un sistema de alertas en los procesos de compras públicas y, por otro, un trabajo con los registros administrativos y la contribución a la mejora del sistema estadístico nacional.
- Medio ambiente y cambio climático: compromiso #6. El compromiso tiene por objetivo mejorar la disponibilidad de información y seguimiento a través de la integración de los procesos financieros con los proyectos ambientales.

El IRM ha agrupado los compromisos #11 y #12 de Estado Abierto (Senado) dada su meta conjunta de transparentar la gestión legislativa¹⁸. Las áreas de política pública elegidas muestran una continuación de los planes de acción anteriores.

El IRM considera que este PAGA tiene una ambición general modesta. La participación limitada de la sociedad civil, la entrada en vigencia del PAGA en un año electoral¹⁹ y el cambio de autoridades han afectado la capacidad de comprometerse a cumplir con metas ambiciosas. Esto se ve reflejado en la vaguedad de la redacción de los compromisos y sus hitos (por ejemplo, el compromiso #17) o en la propuesta de redacción de normas aisladas (compromisos #2 y #3). El POC explicó que esto se debió a que se priorizó fortalecer el foro multiactor y el espacio participativo, más que la ambición de los compromisos²⁰. En este punto coinciden también la consultora del PNUD y organizaciones de la sociedad civil consultadas para este informe²¹.

Por último, en razón de la dificultad de obtener información en línea sobre el proceso de cocreación, se recomienda al Comité Ejecutivo diseñar reglas y procedimientos sobre la gestión de la información²² y documentación de lo que sucede en las actividades, reuniones e intercambios. Esto con el fin de garantizar el acceso público e irrestricto a la información pertinente y la retroalimentación y respuesta razonada sobre la participación de actores durante el proceso de cocreación e implementación.

Es dable destacar que al momento de producción de este informe se encuentra vigente en el sitio web de OGP de Paraguay la sección de seguimiento y monitoreo de los compromisos del Quinto PAGA²³. Al ingresar a cada compromiso en la sección se encuentra disponible la información sobre estado de avance, agencia implementadora, objetivos, actores involucrados y datos de contacto.

2 Estado Abierto: se trata de "(...) la voluntad formalmente expresada por parte de gobiernos, parlamentos, cortes de justicia, organismos de control público u otras instituciones estatales o paraestatales de promover la apertura de sus repositorios de datos, el acceso ciudadano a la información, la participación social en las distintas fases del ciclo de las políticas públicas, la rendición de cuentas y, en general, el control de la gestión pública por parte de la ciudadanía (...)". (Quinto PAGA).

3 Compromiso #9 Sistema para la información y difusión de los servicios ofrecidos a la Primera Infancia, 0 a 8 años, por la Estrategia Nacional Kunu'ú; compromiso #16 Transparencia y monitoreo ciudadano del alimento escolar a nivel local y compromiso #18 Ruta de acceso para el diagnóstico y la atención de la enfermedad de Chagas. Ruta de acceso para el diagnóstico y la atención de la enfermedad de Chagas

4 <https://www.opengovpartnership.org/es/documents/paraguay-transitional-results-report-2018-2020/>

5 Paraguay, a través de la STP, había solicitado a OGP formar parte de los países que co-crean y desarrollan sus planes de acción en "año par" y volver a ese grupo posterior a la prórroga del cuarto PAGA. El pedido de la STP, justificado por las situaciones causadas por efecto de la COVID-19, fue aceptado.

6 Razones que plantearon un escenario de desafíos para la convocatoria del proceso participativo: dos años de casi inactividad por la pandemia por la *COVID 19* (Entrevista Teresa Raidan, 23/6/2023), cambio de autoridades y punto focal en octubre de 2021, proceso electoral en puerta (fines de diciembre 2022 y primer trimestre de 2023) y cambio de autoridades en agosto 2023. Entrevistas a Jorge Galeano, Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) y Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

7 Entrevistas a Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)

8 <https://gobiernoabierto.gov.py/2021/05/31/evaluan-resultados-de-implementacion-de-cuarto-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

9 <https://transparencia.gov.py/index.php/plan-nacional-de-integridad>

10 <https://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

11 Quinto PAGA (2022:18)

12 Entrevistas a Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

13 "...la conectividad es muy importante y mediante ello podemos llegar a más ciudadanos, y lograr recabar cuales son los servicios requeridos por ellos, para generar compromisos que retribuyan a las necesidades insatisfechas, a través de compromisos que lleguen a territorio y sea visible tanto a nivel Nacional, Departamental y Local."

Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023

14 "La Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), con los miembros de la Mesa Conjunta y el Comité Ejecutivo, con el apoyo del PNUD, dio inicio al proceso de cocreación del Quinto Plan de Acción 2022-2024". Quinto PAGA (2022:16)

15 Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023

16 Incluso este hecho fue reconocido en la evaluación 2018-2020, en tanto se resaltó que es necesario "Concentrar y definir con claridad los canales de comunicación y deliberación para los participantes del proceso de cocreación".

17 De acuerdo con el POC, la sociedad civil manifestó que no iban a participar del proceso, salvo aquellas que forman parte del foro multiactor. De hecho, de los propios compromisos y de las minutas se detecta una baja participación e involucramiento. Esta misma problemática ya se había resaltado en el reporte de resultados del cuarto plan 2018-2020.

Desde el CIRD reconocieron la baja participación de sociedad civil, pero a su vez se decidió participar de todas maneras ya que lo que se priorizó fue mantener el espacio vigente. Francisco Samaniego (CIRD), 23/6/23

18 En la devolución hecha por el Senado en el proceso previo a la publicación, los implementadores manifestaron "No consideramos que exista superposición, por un lado, tenemos una obligación legal de realizar publicaciones (Ley N° 5282/14), y por el otro lado mejorar la accesibilidad de datos abiertos de las publicaciones realizadas por la Cámara de Senadores a pedido de la ciudadanía, a fin de fortalecer y ampliar el proceso de apertura legislativa". Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa, por correo electrónico, 2/8/2023

19 El domingo 30 de abril 2023 fueron las elecciones y asumen las nuevas autoridades en agosto de 2023.

20 Entrevista a Jorge Galeano, 22/6/2023

21 Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023 y Francisco Samaniego (CIRD), 29/5/2023 y 23/6/23

22 Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23

23 <https://gobiernoabierto.gov.py/monitorea/>. Última fecha de revisión 11/09/2023

Sección II: Compromisos prometedores en el plan de acción de Paraguay 2022-2024

El presente informe revisa los cinco compromisos que el IRM identificó que tienen el potencial de alcanzar los resultados más prometedores. Los compromisos prometedores evalúan un área de política pública que es importante para las partes interesadas o para el contexto nacional. Deben ser verificables, tener una visión relevante de gobierno abierto o tener un potencial de obtener resultados modesto o sustancial. Este informe también proporciona un análisis de los retos, oportunidades y recomendaciones para contribuir al proceso de aprendizaje e implementación de este plan de acción.

Tabla 1. Compromisos prometedores

Compromisos prometedores
1. Mesa Empresarial de Integridad y Compliance (Compromiso #4)
2. Transparencia legislativa (Compromisos #11 y #12)
3. Fortalecimiento del Observatorio de Causas Judiciales y la transmisión de los casos de corrupción y otros casos (Compromiso #14)
4. Transparencia y monitoreo ciudadano del alimento escolar a nivel local (Compromiso #16)
5. Ruta de acceso para el diagnóstico y la atención de la enfermedad de Chagas (Compromiso #18)

Compromiso #4: Mesa Empresarial de Integridad y Compliance

Agencia implementadora: Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC).

Contexto y objetivos:

El compromiso consiste en constituir un espacio multiactor entre el sector público y el sector privado para la promoción, formación y diálogo en materia de integridad, un espacio inexistente hasta la fecha. Fue impulsado por la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)²⁴ y fue apoyado por la Cámara de Comercio Paraguayo Americana (AmCham), Pacto Ético y de Cumplimiento (PEC) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). A su vez, está alineado con el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025. Al momento de la presentación del PAGA la SENAC ya contaba con 51 gremios relevados y que habían manifestado su interés en participar.

Potencial para alcanzar resultados: Modesto

El compromiso resulta innovador porque busca incorporar al sector privado/empresarial a un espacio de diálogo que no existía al momento de la constitución de este compromiso²⁵. De implementarse plenamente, aportaría una perspectiva distinta a la habitual en los procesos de diálogo con el Estado. A partir de la comunicación y colaboración entre el sector público y privado se pretende promover una cultura de integridad que fomente y visibilice buenas prácticas para la implementación de políticas de prevención de la corrupción en ambos sectores. Sin embargo, la falta de definición de los objetivos de la mesa, más allá de la conformación del espacio, limitan la posibilidad de determinar la potencialidad de sus resultados.

Para la constitución del plan de trabajo y promoción de buenas prácticas en el contexto de la Mesa de Integridad y Compliance, se proponen para su consideración:

- Compromisos de la alta dirección
- Programas de formación y concientización
- Políticas y procesos de evaluación de riesgos, auditorías y monitoreo, sanciones
- Iniciativas internacionales, que ya cuentan con cierto consenso, para adoptar estándares en materia de contrataciones abiertas para quienes contratan con el Estado²⁶
- Adopción de pactos de integridad²⁷
- Compromisos sectoriales²⁸
- Publicidad de beneficiarios finales²⁹
- Iniciativas de certificaciones conjuntas

El Presidente de la Asociación Paraguaya de Ética y Compliance (APEC), organización que reúne a profesionales dedicados al *compliance*, con el objetivo de identificar los riesgos de las empresas y así proponer medidas preventivas contra las malas prácticas corruptivas, sostuvo: “Necesitamos que más empresas del sector privado se unan a esta tarea porque es una tarea de todos, cuanto más seamos, vamos a ser más fuertes y vamos a poder defendernos más, sobre todo defender a los que están en el sector público trabajando en esto”. A su vez, recalcó que “estamos trabajando en la mesa empresarial desde hace ya un año o algo más y lo que queremos es fortalecer esta alianza”³⁰.

El potencial de la Mesa surge de la variedad de actores e iniciativas innovadoras que puedan impulsar. Las acciones que se tomen pueden repercutir no sólo en el ámbito público y económico sino también en el ámbito privado y en la promoción de la cultura y transparencia empresarial.

Al momento de esta revisión, la Mesa Empresarial de Integridad y Compliance ya ha tenido avances en distintas facetas, como la elaboración de una propuesta de estructura de gobernanza³¹ y las primeras acciones destinadas al sector privado para generar mecanismos de incentivos, como el sello de integridad. A través de iniciativas como el sello de integridad se pretende concientizar a las empresas del sector privado sobre su papel en la prevención de la corrupción y los efectos negativos que este tipo de prácticas tiene, tanto en la economía como en el contexto empresarial. Su objetivo es promover la ética y la transparencia en el ámbito empresarial. El sello no está dirigido únicamente a grandes corporaciones, sino que también busca la inclusión de pequeñas y medianas empresas³², reconociendo que todas tienen un papel importante en la promoción de la ética, la integridad y la transparencia. Asimismo, se ha logrado diagnosticar la situación actual en términos de implementación de políticas de cultura de integridad desde el sector privado y se llegó a la conclusión de que existen iniciativas aisladas, por lo tanto es imperioso el impulso, la visualización y visibilización sobre este punto.

Uno de los principales retos que tiene la Mesa es establecer un plan de trabajo y la definición de actividades e iniciativas con su metas e indicadores de seguimiento y resultado, a fin de medir los impactos.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Tradicionalmente quienes se sientan a dialogar con el Estado son las empresas y sindicatos que ya mantienen relaciones contractuales con el Estado o tienen suficiente poder de participación. Por tanto, la constitución de este espacio debe garantizar la pluralidad de rubros y de tamaños de empresas: grandes, medianas, pequeñas y cooperativas. Hasta enero de

2023 la participación en la Mesa era principalmente a través de asociaciones³³, sin embargo, se recomienda considerar mecanismos de convocatoria para empresas, individuos u otros representantes de la cadena de valor de la prevención de la corrupción que no estén organizados.

A su vez, también se recomienda la incorporación de referentes del tercer sector o de la academia ya que también son actores relevantes en la cadena de valor de la prevención de la corrupción, tanto para el sector público como privado. Sus trayectorias y preocupaciones podrían aportar al cumplimiento de los objetivos de la Mesa Empresarial de Integridad y Compliance, y funcionar a su vez como mecanismo de seguimiento y monitoreo.

En tanto los hitos principales de compromiso en el marco del PAGA se vinculan a la convocatoria y la conformación del espacio, que ya se ha logrado, se recomienda a la estructura de gobernanza revisar los hitos del compromiso, a fin de adelantar la Elaboración del Plan de Trabajo (abril 2024- diciembre 2024) y así ampliar el periodo de implementación de la Mesa Empresarial de Integridad y Compliance.

Grupo de compromisos #11 y #12: Transparencia legislativa

Agencia implementadora: Cámara de Senadores

Organizaciones interesadas: CIRD - Civilab

Contexto y objetivos:

El presente PAGA incluye el tercer Plan de Acción de Parlamento Abierto³⁴. Los compromisos propuestos son una continuidad de lo que el Congreso de Paraguay viene trabajando desde 2016³⁵. En particular los objetivos de los compromisos #11 y #12 están relacionados a mejorar la publicación de información, específicamente sobre las sesiones, audiencias públicas y el tablero de control en formatos abiertos.

Siguiendo la metodología indicada en la Sección III de este informe, el IRM ha agrupado ambos compromisos dado el objetivo común de mejorar el acceso a la información sobre la gestión del Senado. Así como desde la sociedad civil no hubo oposición sobre el agrupamiento, desde el Senado no se considera que exista superposición entre ambos compromisos³⁶.

Potencial para alcanzar resultados: Modesto

En el contexto de este quinto PAGA, el Parlamento Paraguayo presentó el tercer Plan de Parlamento Abierto³⁷. Los avances en términos de transparencia son observables, ya que se publica información vinculada al orden del día y trámites parlamentarios, el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa y datos abiertos legislativos³⁸.

En el PAGA únicamente el compromiso #11 tiene consignadas OSC que manifestaron su interés en apoyar el proceso de implementación, sin embargo, considerando el potencial para desarrollar ambos compromisos de manera conjunta, el IRM recomienda propiciar la participación del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRID) y Civilab en el compromiso #12.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Este compromiso presenta una oportunidad para promover los avances hacia un parlamento abierto, y la confianza en el proceso. Sin embargo, como desafío y oportunidad se recomienda que los compromisos no sean únicamente sobre publicación de información, sino que se incluyan instancias de promoción de verdadera participación ciudadana³⁹. Por ejemplo, a través de modelos de Parliamentary Monitoring Organizations (PMO) se puede “gestionar o ayudar a que este control se convierta en una conversación con [las y los] representantes”⁴⁰.

Durante una de las entrevistas realizadas para este informe, surgió la observación de que tanto en Comisión Parlamentaria de Gobierno Abierto, como en el proceso de cocreación, la participación efectiva de la sociedad civil es limitada. El proceso de elaboración del Tercer Plan de Parlamento Abierto se realizó a través de invitaciones particulares, sin espacios para la participación general. El CIRD señaló la ausencia de actores técnicos y como ello también influye en el nivel de incidencia de la sociedad civil para que sus demandas sean consideradas dentro de los compromisos, y para profundizar su nivel de ambición⁴¹. En respuesta, la Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa, manifestó que “Sobre la participación efectiva de la sociedad civil no podemos tener incidencia, las invitaciones son generales para todo público... no existen invitaciones dirigidas, sino invitaciones genéricas remitidas por todos los medios posibles, tanto para sociedad civil, funcionarios y legisladores.”

Debido a la aliniación de los compromisos 11 y 12, el IRM considera que sería oportuno que las áreas implementadoras y las OSC revisen las metas e indicadores, pero principalmente el orden de prioridad de la agenda de publicación de la información en formatos abiertos. Por ejemplo, se podría definir qué información será incluida en el paquete institucional de información (#11) y de qué manera publicarla en formatos abiertos. Esta definición se podría priorizar a través de un proceso participativo de consulta para identificar las prioridades de la ciudadanía y conocer la verdadera demanda de información.

Sin dejar de considerar la devolución de la Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa, sobre la no superposición en tanto “por un lado, tenemos una obligación legal de realizar publicaciones (Ley N° 5282/14), y por el otro lado mejorar la accesibilidad de datos abiertos de las publicaciones realizadas por la Cámara de Senadores a pedido de la ciudadanía, a fin de fortalecer y ampliar el proceso de apertura legislativa”, el IRM considera que hay una similitud en la actividad de recolección y publicación, ya sea de origen legal o de origen de la ciudadanía, que valdría la pena hacer de manera conjunta para aprovechar los recursos y referentes que participan del proceso.

Compromiso #14: Fortalecimiento del Observatorio de Causas Judiciales

Agencia implementadora: Corte Suprema de Justicia (CSJ) - Dirección General de Planificación y Desarrollo.

Contexto y objetivos:

Desde el cuarto PAGA⁴² Paraguay incluye compromisos de Justicia Abierta. En esta oportunidad la Corte Suprema de Justicia propone un mecanismo para garantizar el acceso a información pública, la transparencia y la rendición de cuentas de los organismos judiciales, en

particular a través de un servicio ordenado de *fallos judiciales, reglamentaciones y producción de los Juzgados, y la transmisión en vivo de los casos referentes a corrupción y otros casos emblemáticos*.

El objetivo es fomentar la participación activa de la ciudadanía a través de un sistema judicial transparente, democrático y participativo.

El Observatorio es una herramienta que ya existía⁴³. Sin embargo, mediante este compromiso la Corte Suprema pretende mejorar y fortalecer el espacio a través de “*la transmisión en vivo de los casos de corrupción y otros casos emblemáticos*”.⁴⁴

Es importante mencionar que existen iniciativas de la sociedad civil que pueden servir de ejemplo⁴⁵ para el tipo de información a relevar y publicar, y el tipo de mecanismos de interacción que se pueden generar. Es clave que se convoque a participar a referentes técnicos ajenos al Poder Judicial.

Potencial para alcanzar resultados: Modesto

El IRM considera que el potencial de resultados de este compromiso es modesto, en tanto consiste de la publicación proactiva de información, y no por ejemplo un cambio en el proceso de las causas de corrupción en el que abran instancias participativas. Sin embargo, es prometedor que se profundicen las iniciativas que sumen a los compromisos generales de Justicia Abierta.

Este tipo de compromiso está alineado a la tendencia global de justicia abierta en la medida que “la mayoría de los compromisos de justicia abierta se enfocan en la transparencia de las instituciones judiciales a través de mejoras en la accesibilidad de la información y los datos. Este patrón refleja la tendencia de los compromisos de OGP en general... Dichas reformas rara vez están vinculadas con medidas que permiten a la sociedad civil y al público monitorear a estos actores y exigir que rindan cuentas cuando sus acciones afectan a la ciudadanía”⁴⁶.

En general “[el] Poder Judicial es una de las instituciones públicas menos sometidas al escrutinio público; no existen estrategias sistemáticas de rendición de cuentas para los jueces y funcionarios judiciales, tampoco una reflexión comprensiva sobre la calidad del servicio de justicia”⁴⁷. Es por ello que la participación del máximo órgano en este tipo de procesos es prometedora, por el tipo de efectos replicadores que pueda tener en otros fueros o instancias que atañen al servicio de justicia.

A pesar de lo modesto del compromiso, desde la sociedad civil se valoró la presencia del Poder Judicial en el proceso de cocreación del PAGA y el trabajo para promover una justicia más abierta⁴⁸.

Del detalle de las actividades surge que el Observatorio se desarrollará en base a los resultados que se obtengan de la instancia de diagnóstico participativo⁴⁹. El IRM considera que el hecho de que las OSC, la ciudadanía y otros actores interesados puedan participar de la definición de las causas que se tramitarán en el observatorio, dotará de mayor legitimidad el proceso y su ejecución.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Es importante tener expectativas realistas sobre los resultados que se pueden lograr a través de los observatorios. Si bien pueden generar mejoras incrementales en la transparencia y el

conocimiento de las causas judiciales, es probable que se requieran otros esfuerzos y estrategias complementarias para lograr cambios más significativos en el sistema judicial.

Por ello, el IRM recomienda considerar la práctica de transparentar y visibilizar todas las causas que se encuentran en cada una de las secretarías de la Corte Suprema de Justicia, no sólo aquellas consideradas como "más importantes" o que establecen jurisprudencia. Una política pública transparente y orientada a la rendición de cuentas implicaría hacer públicos y accesibles todos los casos, incluyendo información sobre el objeto de la causa, la fecha de inicio y las decisiones tomadas por la Corte Suprema de Justicia. Esta práctica permitiría que la ciudadanía tenga un panorama completo y actualizado de todas las causas que se tramitan en la Corte, lo que contribuiría a una mayor transparencia y confianza en el sistema judicial. Al hacer visibles todos los casos, se evita la selección arbitraria de los más destacados y se garantiza que la información esté disponible para todas las personas interesadas, sin importar la importancia o repercusión mediática del caso.

Ahora bien, si el foco se pretende poner en las causas sobre delitos de corrupción o interés público, no deberían agotarse sólo en la transmisión de los casos. Sería oportuno aprovechar el proceso participativo para generar acuerdos sobre mecanismos de monitoreo ciudadano de las causas, indicadores de seguimiento y de rendición de cuentas del sistema de justicia en su totalidad.

En el documento [Segunda parte de la serie de políticas de justicia](#) de OGP, se encuentran disponibles muestras de reformas de todo el mundo que pueden servir de ejemplo de las iniciativas que se pueden emprender.

El proceso de diagnóstico participativo con una dinámica periódica es central para el diseño del Observatorio de Causas Judiciales, pero también para todo tipo de políticas públicas complementarias de transparencia, participación y colaboración. A pesar de lo previsto, en las primeras instancias de implementación tanto las reuniones como la toma de decisión se están llevando a cabo sin participación externa de representantes de las organizaciones de la sociedad civil⁵⁰. Por ello, el IRM recomienda prestar especial atención a garantizar espacios de efectiva participación ciudadana y la elaboración de planes de acción consensuados como reflejo de un verdadero compromiso de justicia abierta basado en los principios de gobierno abierto.

En el mediano plazo, se podría considerar la posibilidad de que el Observatorio sea bidireccional, es decir que la ciudadanía pueda comunicarse con el poder judicial a través de él, que no solo se puedan seguir los avances en las causas sino "que exista la posibilidad de que los ciudadanos (incluso de manera anónima) colaboren enviando información sobre las causas y denunciando retrasos en la justicia, de manera de ejercer presión desde la comunidad"⁵¹.

Compromiso #16 Transparencia y monitoreo ciudadano del alimento escolar a nivel local
Agencia implementadora: Gobernación del Departamento de Misiones y el – Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)

Contexto y objetivos:

Los fondos para alimento escolar que se asignan a través de FONACIDE “se distribuyen de acuerdo al criterio de territorios afectados por las represas hidroeléctricas, por lo tanto el monto recibido por las gobernaciones y municipios no tiene ningún tipo de vínculo con las necesidades de esos territorios en cuanto a cantidad de escuelas, alumnos ni situación socioeconómica en general. De esta manera los departamentos más pobres del país terminan recibiendo menos dinero para alimentación escolar. Las gobernaciones de Misiones, Cordillera y Caaguazú manifestaron como principal inconveniente que los recursos que reciben son insuficientes para brindar una cobertura durante todo el periodo escolar”⁵².

El compromiso tiene como objetivo generar información y capacidad que permitan mejorar el proceso de distribución del alimento escolar a nivel local en una gobernación departamental. Ordenar y simplificar la información sobre los servicios, tiene el potencial de ser una estrategia beneficiosa para que las personas puedan acceder a ellos de manera más fácil y conveniente.

A diferencia de lo que sucede en la mayor parte de los compromisos de este PAGA, esta propuesta fue el resultado de un proceso de cocreación entre la organización CEAMSO, la Gobernación del Departamento de Misiones y el Estado.⁵³ De acuerdo a lo manifestado por Raúl Quiñonez de CEAMSO, esta es la primera vez que se incluye un compromiso de este tipo en planes de acción, lo que, a su criterio, dificulta determinar el potencial de los resultados.

La participación de ambas partes en la construcción de este compromiso es un indicador positivo de una voluntad conjunta para abordar la problemática y buscar soluciones efectivas.

Al fortalecer la transparencia y el acceso a la información sobre el proceso de entrega de alimentos, se pretende promover la rendición de cuentas y brindar la oportunidad de que las comisiones escolares y las Asociaciones de Cooperación Escolar (ACES) participen activamente en el monitoreo y la evaluación de la calidad de los alimentos.

Potencial para alcanzar resultados: Sustancial

El potencial *sustancial* para generar resultados del compromiso radica en los productos concretos que se pretenden, la plataforma y el manual de uso, pero también en el involucramiento de los distintos actores: gobernación, cooperativas, sociedad civil y la población destinataria. A través de este compromiso, se busca generar un ambiente propicio para la participación ciudadana, donde las voces de las y los estudiantes, padres, madres y docentes sean escuchadas y tengan un impacto en la mejora de la calidad de los alimentos escolares.

El involucramiento de las dos agencias implementadoras es esencial para alcanzar los resultados porque:

- CEAMSO es una asociación que se destaca por su dedicación y esfuerzo en la consecución de este compromiso⁵⁴. A través de diversas acciones, como la capacitación de padres y madres de alumnos/as en temas relacionados con la

alimentación de niños, niñas y adolescentes, han logrado integrar de manera exitosa la participación ciudadana y la tecnología para poder llevar a cabo una explícita concientización en materia de alimentación en gente joven. Esto ha implicado una activa participación de las autoridades locales y una colaboración efectiva entre diversas instituciones.

- La gobernación como ente implementador del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) entregado a los gobiernos locales para el Programa de Alimentación Escolar del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) es clave para el éxito del proyecto, esencialmente por su capacidad de implementar cambios en los procesos y ejecución de la política.

El compromiso también cuenta con la manifestación de interés de múltiples actores: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), ACES y Asociación de Padres de las escuelas involucradas en Misiones⁵⁵.

Considerando los antecedentes en las prácticas de prestación de servicio de alimentación escolar a través de este fondo, esta herramienta de seguimiento podría ser importante para que las gobernaciones puedan verificar la adjudicación, recepción y provisión por medio de consultas con docentes y alumnado⁵⁶.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación.

Del sitio oficial de CEAMSO surge que el desarrollo de la [plataforma](#) es el resultado de una colaboración con el PNUD y se encuentra funcionando⁵⁷. Es decir, que actualmente el proyecto cuenta con financiamiento. Sin embargo, si se prevé escalar el proyecto a otras gobernaciones, el IRM recomienda incluir para el mediano plazo la planificación de sostenibilidad de la herramienta, tanto en términos presupuestarios como definición de obligaciones y responsabilidades de las partes involucradas.

El compromiso no prevé el monitoreo a los resultados arrojados por la herramienta, por lo que se recomienda diseñar un plan que permita el correcto seguimiento del proyecto y retroalimentación de las y los usuarios. A partir de esto, las entidades involucradas podrán hacer los ajustes necesarios para la implementación del compromiso, pero también para eventualmente escalar el proyecto en caso de resultar exitoso.

Compromiso #18: Ruta de acceso para el diagnóstico y la atención de la enfermedad de Chagas

OSC implementadora: CIRD

Contexto y objetivos:

A través del diagnóstico y producción de información se pretende incrementar la demanda en los servicios de salud para la atención y diagnóstico de infección por T.cruzi (Chagas) y otras enfermedades prevalentes. Para ello se proponen actividades presenciales en las comunidades, con ayuda de enfoques combinados para lograr una mayor participación e involucramiento de las personas en la difusión de información y la construcción de prioridades.

De acuerdo a lo que surge de la descripción en el PAGA, y lo explicado por las y los representantes de la organización implementadora, CIRD: “Este compromiso forma parte de un proyecto más grande que también trabaja componentes de fortalecimiento de la oferta a través de refacciones de laboratorios, compras de equipos, insumos, reactivos y capacitación al personal de salud”⁵⁸.

Potencial para alcanzar resultados: Sustancial

Este compromiso tiene un potencial *sustancial* de producir resultados, en tanto pretende realizar el proceso de diagnóstico y diseño de la ruta de acceso a través de procesos de investigación participativos. Pretende a su vez establecer un proceso iterativo en el cual se proporcionará retroalimentación constante a la comunidad. Esta retroalimentación fortalecerá la participación y permitirá ajustar y mejorar continuamente las estrategias implementadas.

La implementación está a cargo del CIRD y cuenta con el apoyo del sector público: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social y las municipalidades de Teniente Irala Fernández y Campo Aceval. A su vez con el apoyo de otras entidades como los Consejos de Salud de ambas municipalidades y Consejo Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas (CONASAPI).

Otro de los elementos que aportaron a la categorización de alcanzar resultados potenciales, aparte de la cocreación y co-implementación entre la sociedad civil y el sector público, es la definición clara de actividades e hitos esperados.

De acuerdo a los manifestado desde la organización implementadora, la potencialidad del compromiso se apoya en la reformulación de fondo de procesos a través del entendimiento del usuario –destinatario de la política-, combinado con las otras acciones que se hacen en el marco del proyecto de mayor envergadura que incluye equipamiento de laboratorios y capacitación de personal^{59 60}.

Oportunidades, desafíos y recomendaciones durante la implementación

Es importante tener en cuenta que, para cumplir con este compromiso, no basta con el liderazgo del CIRD. Es fundamental trabajar en colaboración con los organismos estatales responsables de la salud. Sin esta colaboración, es poco viable lograr el cumplimiento efectivo del compromiso en cuestión ya que debe haber un gran monitoreo y control sobre los potenciales pacientes, pues el objetivo es poder captar la enfermedad al poco tiempo de haberla contraído y no cuando ya esté avanzada. El trabajo conjunto parece viable ya que el Ministerio de Salud de Paraguay desde hace varios años lanza programas e indicaciones para la prevención de la enfermedad en cuestión. Por ejemplo, en 2022 presentó una guía operativa para el control vectorial de Chagas⁶¹.

Por último, es menester que se tenga en cuenta para la ecuación del análisis la preparación y capacidad del sistema de salud para atender un aumento de la demanda.

Otros compromisos

En general los compromisos incluidos en el quinto PAGA no han sido ambiciosos en tanto su capacidad para producir resultados es más bien de incierto (5/18) a modesto (11/18).

Como señala la evaluación de resultados de la implementación del cuarto PAGA, es importante “prestar especial atención a la redacción de compromisos más precisos (que respondan a problemáticas concretas) menos ambiciosos y con hitos que permitan medir el grado de cumplimiento”. Esto continúa siendo un desafío y no logró ser subsanado en este proceso de cocreación⁶². El IRM recomienda asegurar que la redacción de los compromisos cumpla con las condiciones de especificidad y verificabilidad, para aumentar el potencial de los resultados.

En segundo lugar, para el IRM la determinación de resultados inciertos está vinculada no sólo a que sean la continuidad de una práctica en curso o cumplimiento de una norma, sino a la imposibilidad de inferir del compromiso las actividades, hitos e indicadores de resultados y la claridad en los objetivos de los compromisos⁶³. A su vez la presencia de compromisos que únicamente significan un cambio en cómo se gestiona la información internamente (#7) o la implementación de sistemas que pueden mejorar la disponibilidad de información, pero cuyo uso es incierto o no presentan acciones de cara al ciudadano, también tienen un potencial limitado de generar cambios sustanciales en la práctica interna del Gobierno y en la relación con la ciudadanía (#5)⁶⁴.

En el futuro se recomienda trabajar para consensuar de manera colaborativa los compromisos con el fin de incorporar y consolidar la perspectiva de gobierno abierto. A medida que continúa la política pública de gobierno abierto es esperable que la ambición aumente y los compromisos no se limiten a la mera publicación de algún tipo de información de manera aislada, sino que incluyan instancias de participación o colaboración y un valor agregado al uso de esa información.

En tercer lugar, también se identificó que en el cuarto PAGA parece haber funcionado la estrategia de compromisos que implican el diseño e implementación de políticas, leyes o manuales, aunque con [dificultades para recabar evidencia para sustentarlo](#). Sin embargo, en este PAGA los compromisos cuyo objetivo es desarrollar un proyecto de ley o proyecto de decreto (#2 y #3) están clasificados como inciertos. En tanto puede ser atendible que no se comprometan a la sanción de una ley, se podrían comprometer acciones dentro del área de influencia de la agencia implementadora como: procesos participativos para la redacción de la norma, normas que sean de implementación autónoma del organismo como medida intermedia hasta la sanción de la ley.

La inclusión de este tipo de compromisos fue un acuerdo entre los miembros del Comité Ejecutivo, en tanto siendo conscientes de las limitaciones a lo que se podían comprometer el objetivo era mantener ciertos temas en agenda como datos abiertos y cabildeo⁶⁵.

Por último, de lectura de los compromisos, las agencias implementadoras y las OSC interesadas, la implementación colaborativa sigue siendo un reto. De las entrevistas se explicó que fue difícil la convocatoria y generar participación en el proceso, pero que a pesar de ello y gracias al Comité Ejecutivo se alcanzó la cocreación y presentación del Quinto PAGA⁶⁶.

Aunque se logró que los compromisos sean trabajados y validados por el foro multiactor, a futuro es esencial mejorar la participación y colaboración entre sector público - multinivel-, sociedad civil, academia, sector empresarial, sociedad en general, etc. tanto en la implementación como en futuros planes de cocreación. Estos son los grandes desafíos que enfrenta Paraguay. Ello implica diversas facetas a mejorar:

Cambio de autoridades y agencias públicas implementadoras y participantes:

- Presentar el PAGA y los compromisos a las nuevas autoridades y validar nuevamente el compromiso con la agenda de Gobierno Abierto.
- Aprovechar el rol fortalecido del Comité Ejecutivo y las capacidades técnicas instaladas en el sector público para generar compromiso de las nuevas autoridades y facilitar la continuidad del proceso de implementación.
- Jerarquizar la participación de las autoridades públicas y garantizar la presencia de tomadores de decisión de alto nivel en el proceso de cocreación e implementación⁶⁷.
- Aumentar la presencia de representantes de los distintos niveles de Gobierno: central, gobernación y municipal.

Implementación del PAGA:

- Ampliar y adecuar los mecanismos de convocatoria y seguimiento de actores, no sólo convocatorias abiertas a través de redes sociales, sino incluir también invitaciones personalizadas. Es recomendable realizar un mapeo de actores para hacer más efectivo este proceso⁶⁸.
- Crear capacidades para mejorar el desarrollo de compromisos con planes de trabajo que incluyan acciones, metas e indicadores.
- En los compromisos en los que se prevean cambios de procesos internos, no olvidar la perspectiva del ciudadano, tanto como destinatario o como usuario para fortalecer perspectiva de gobierno abierto.
- En los compromisos que sólo se prevea una mejora en la publicación de información, sería oportuno incluir instancias de participación y colaboración para generar valor agregado al uso de esa información.

24 <https://transparencia.gov.py/index.php/noticias/la-senac-presenta-mesa-empresarial-de-integridad-y-compliance>

25 Entrevista a Jorge Galeano, 22/6/2023

26 "Los gobiernos deben trabajar junto con el sector privado, los donantes y la sociedad civil para desarrollar las capacidades de todas las partes interesadas relevantes para comprender, monitorear y mejorar la contratación pública y crear mecanismos de financiación sostenibles para apoyar la contratación pública participativa".

<https://www.open-contracting.org/what-is-open-contracting/global-principles/>

27 "Incluye un acuerdo entre un Gobierno o una entidad gubernamental (en adelante denominado la Autoridad) y todos los oferentes que se presentan a la licitación de un contrato público".

https://www.transparency.org/files/content/tool/Pacto_de_Integridad_Brochure_ES.pdf

28 Transparencia de las Industrias Extractivas (EITI) es una iniciativa para "divulgar información a lo largo de la cadena de valor de las industrias extractivas, desde la forma en que se otorgan los derechos sobre actividades extractivas, hasta el modo en que los ingresos llegan a manos de los gobiernos y cómo benefician a la población".

<https://eiti.org/es/nuestra-mision>

29 "La transparencia de los beneficiarios reales revela cómo las empresas y otras entidades o acuerdos legales, como los fideicomisos, son propiedad y están controlados por sus beneficiarios reales".

<https://www.openownership.org/en/about/what-is-beneficial-ownership-transparency/>

30 <https://www.ultimahora.com/gremio-pide-fortalecer-las-empresas-la-lucha-contra-la-corrupcion-n3061085>

31 <https://senac.gov.py/index.php/noticias/mesa-empresarial-de-integridad-y-compliance>

32 <https://sellointegridad.senac.gov.py/nomina-de-empresas-mipymes-reconocidas-del-sello-integridad-edicion-2022-2024/>

33 Asociación de Micro y Pequeñas Empresas (AMYPE), Asociación Paraguaya de Compliance (APAC), Asociación Rural del Paraguay (ARP), Asociación de Mujeres Emprendedoras de Alto Paraná (AMEDAP), Asociación Paraguaya de Ética y Compliance (APEC), Banco Itaú Paraguay S.A., Cafepar S.A, Cámara Paraguaya de Importadores de Insumos médicos (CAPIME), Cámara de Empresas Crediticias (CRECER), Consejo de Desarrollo de Ciudad del Este (CODELESTE), Cámara Paraguaya de Exportadores (CAPEX), Federación de Cámaras Binacionales (FEDECAPY), Unión Industrial Paraguaya (UIP), Red Pacto Global Paraguay, Pacto Ético y Cumplimiento (PEC), WCA Capitulo Paraguay <https://senac.gov.py/index.php/noticias/mesa-empresarial-de-integridad-y-compliance>

- 34 Parlamento Abierto aprobado por Resolución de la HCS N° 2370/2021
- 35 El primer Plan de Acción de Parlamento Abierto fue para el periodo 2016-2018
http://parlamentoabierto.senado.gov.py/application/files/3016/5105/8418/1er_Plan_de_Accion_de_Parlamento_Abierto.pdf
- 36 Correo electrónico de la Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa, 2/8/2023
- 37 <http://parlamentoabierto.senado.gov.py/index.php/nosotros/plan-de-accion>
- 38 <https://www.senado.gov.py/>
- 39 Sobre esta caracterización la Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa indicó que “Aunque estos compromisos se centran en brindar información a la ciudadanía al observar el plan de acción de parlamento abierto en su totalidad, notamos que se ha contemplado una amplia gama de actividades que fomentan la participación ciudadana en distintos niveles y áreas, como el campo ambiental, la ética, la difusión de la memoria histórica y las consultas ciudadanas sobre seguridad alimentaria, entre otras. La ciencia en el parlamento también es un ejemplo de la participación activa que buscamos promover.” Dirección General de Desarrollo Institucional y Cooperación Externa, por correo electrónico, 2/8/2023.
- 40 <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=179043373006>
- 41 Entrevista Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 42 <https://gobiernoabierto.gov.py/31-compromisos-de-justicia-abierta/>
- 43 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 44 <https://gobiernoabierto.gov.py/wp-content/uploads/2022/12/Quinto-PAGA-en-espanol-2023.pdf>
- 45 Portal de monitoreo ciudadano anticorrupción <https://www.coapy.org.py/>
- 46 OGP, Segunda parte de la serie de políticas de justicia. Justicia Abierta. https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2020/12/La-Justicia-Abierta_Informe-Global-de-OGP.pdf
- 47 Sandra Elena, (2015), ILDA, Datos abiertos para una justicia abierta: un análisis de caso de los Poderes Judiciales de Brasil, Costa Rica, México y Perú, <https://datosabiertos.org/wp-content/uploads/2015/09/4.-Justicia-abierta-Elena.pdf>
- 48 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 49 Hito 1: Diagnóstico participativo del Observatorio de Causas Judiciales (diciembre 2022-junio 2023)
- 50 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 51 Por ejemplo la propuesta realizada por ACIJ en Argentina <https://www.latinno.net/es/case/1143/>
- 52 Fernando Gabriel Ovando Rivarola, Alimentación escolar en Paraguay y el desafío de una adecuada implementación, Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya, CADEP, 2020.
https://www.cadep.org.py/uploads/2022/05/Alimentaci%C3%B3n_Escolar_en_Paraguay.pdf
- 53 Segunda entrevista a Raúl Quiñonez, 20/06/2023, vía correo electrónico.
- 54 <http://www.ceamso.org.py/proyecto/84->
- 55 <https://gobiernoabierto.gov.py/wp-content/uploads/2022/12/Quinto-PAGA-en-espanol-2023.pdf>
- 56 Entrevista a Jorge Galeano, 22/6/2023
- 57 <http://www.ceamso.org.py/proyecto/84-plataforma-para-el-control-ciudadano.-herramienta-para-el-monitoreo-y-control-del-alimento-escolar>
- 58 Mejora del acceso a una atención integral a través del fortalecimiento del diagnóstico de Chagas y otras enfermedades prevalentes en el Departamento Presidente Hayes (Paraguay) del que participan: Instituto de Salud Global Barcelona, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Fundación Probitas y el CIRD. Entrevista Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 59 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 60 Entrevista a Jorge Galeano, 22/6/2023
- 61 <https://www.mspbs.gov.py/portal/26205/presentan-guia-estrategica-operativa-para-el-control-vectorial-del-chagas.html>
- 62 <https://gobiernoabierto.gov.py/2021/05/31/evaluan-resultados-de-implementacion-de-cuarto-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>
- 63 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 64 Entrevista a Francisco Samaniego (CIRD) 23/6/23
- 65 Entrevista a Jorge Galeano, 22/6/2023
- 66 “El Paraguay asumió unos compromisos, con la elaboración de los Planes de Gobierno Abierto, realizando su mayor esfuerzo en la aplicación de los estándares de GA, es un logro muy importante que se siga trabajando después de 2 años de casi inactividad, que nos tocó vivir en los años 2020 y 2021, por la Pandemia COVID 19.” Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023
- 67 Entrevistas a Jorge Galeano, 29/5/2023 y 22/6/2023
- Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023
- 68 Mapeo de actores: “Crear una referencia rápida de los principales actores involucrados en un tema o conflicto. Idealmente, trasciende la mera identificación o listado de los mismos para indagar, por ejemplo, sus capacidades, intereses e incentivos. En ocasiones el mapeo permite, entre otras, cosas distinguir áreas de acuerdo y desacuerdo, clarificar canales de influencia entre los actores, identificar el esquema general de alianzas y coaliciones. Es importante destacar que esta herramienta ha de ser diseñada y adaptada según las características de cada caso

específico y el entramado comunitario objeto de nuestro análisis, combinándose con otras herramientas según criterios de oportunidad, a sabiendas de que no se pueden replicar modelos exactos de procesos exitosos en otros contextos". Poder Ciudadano y otros, (2016). Manual para la incidencia de la sociedad civil en políticas públicas. Disponible aquí: <https://www.poderciudadano.org/libros/manual-aiar-WEB.pdf>

Sección III. Metodología e indicadores del IRM

El propósito de esta revisión no es una evaluación. Tiene la intención de ser una revisión técnica rápida e independiente de las características del plan de acción y las fortalezas y desafíos que identifica el IRM para que el proceso de implementación sea más sólido. El IRM destaca los compromisos que tienen el mayor potencial de resultados, una alta prioridad para las partes interesadas del país, una prioridad en el contexto nacional de gobierno abierto o una combinación de estos factores.

El IRM sigue un proceso de filtrado y agrupación para identificar reformas o compromisos prometedores:

Paso 1: Determina qué es revisable en función de la verificabilidad del compromiso tal como está escrito en el plan de acción.

Paso 2: Determina si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto. ¿Es relevante a los valores de OGP?

Paso 3: Revisa los compromisos que son verificables y tengan una visión de gobierno abierto para identificar si algunos de ellos deben ser agrupados. Deben agruparse los compromisos que tienen un objetivo de política pública común o que contribuyen a la misma reforma o problema de política pública. El potencial de resultados de los compromisos agrupados debe revisarse en su conjunto. El personal del IRM sigue los siguientes pasos para agrupar compromisos:

- a. Determina temas generales. Si el plan de acción no está agrupado por temas, el personal del IRM puede utilizar el etiquetado temático de OGP como referencia.
- b. Revisa los objetivos de los compromisos para identificar compromisos que aborden el mismo tema de política pública o contribuyan a la misma política más amplia o reforma de gobierno.
- c. Agrupa los compromisos según sea necesario. Es posible que los compromisos ya estén organizados en el plan de acción bajo políticas públicas específicas o reformas de gobierno.

Paso 4: Evalúa el potencial para obtener resultados de los compromisos agrupados o independientes.

El proceso de filtrado es interno. Los datos de compromisos individuales están disponibles en el Anexo 1. Adicionalmente, durante el proceso interno de revisión de este producto, el IRM verifica la precisión de los hallazgos y recopila más información a través de la revisión de pares, de los comentarios de la Unidad de Apoyo de OGP según sea necesario, de las entrevistas y validación con las partes interesadas del país, de una revisión de expertos externos y de la supervisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP, por sus siglas en inglés) del IRM.

Tal como se describió anteriormente, el IRM se apoya en **tres indicadores clave** para este informe:

I. Verificabilidad

- **Sí, es suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y las acciones propuestas son lo suficientemente claras e incluyen actividades objetivamente verificables para evaluar la implementación.
- **No, no es lo suficientemente específico para ser revisado:** Tal como está escrito en el plan de acción, los objetivos establecidos y acciones propuestas carecen de claridad y no incluyen actividades explícitamente verificables para evaluar la implementación.
- Los compromisos que no sean verificables se considerarán que no son aptos para revisión y no se realizará una evaluación adicional.

II. Visión de gobierno abierto

Este indicador determina si el compromiso se relaciona con los valores de gobierno abierto de transparencia, participación cívica o rendición de cuentas pública, tal como se definió en la Declaración de Gobierno Abierto y en los Artículos de Gobernanza de OGP al responder a las siguientes preguntas orientadoras. Con base en una lectura detallada del texto del compromiso, el IRM primero determina si el compromiso tiene una visión de gobierno abierto:

- **Sí/No:** ¿El compromiso busca hacer que un área de política pública, institución o proceso de toma de decisiones sea más transparente, participatorio o que rinda cuentas al público?

El IRM usa los valores de OGP tal como lo definen los Artículos de Gobernanza.

Adicionalmente, las siguientes preguntas para cada valor de OGP pueden ser usadas como referencia para identificar la visión específica de gobierno abierto en el análisis del compromiso.

- **Transparencia:** ¿El Gobierno divulgará más información, mejorará los marcos legales o institucionales para garantizar el derecho a la información, mejorará la calidad de la información divulgada al público o mejorará la transparencia de los procesos o instituciones de toma de decisiones del Gobierno?
- **Participación Cívica:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades, procesos o mecanismos para que el público informe o influya en las decisiones?, ¿el Gobierno creará, habilitará o mejorará mecanismos participativos para minorías o grupos subrepresentados?, ¿el Gobierno habilitará un entorno legal para garantizar las libertades de reunión, asociación y manifestación pacífica?
- **Rendición de cuentas pública:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para responsabilizar a los funcionarios por sus acciones?, ¿el Gobierno habilitará marcos legales, políticos o institucionales para fomentar la rendición de cuentas de los funcionarios públicos?

III. Potencial para obtener resultados

El IRM ajustó este indicador, anteriormente conocido como el indicador de "impacto potencial", para tomar en consideración los comentarios del proceso de consulta con la comunidad de OGP de la Actualización del IRM. Con el nuevo enfoque estratégico orientado a los resultados de los productos del IRM, el IRM modificó este indicador para exponer los resultados esperados y su potencial que se verificarán en el Informe de Resultados del IRM después de la implementación. Dado el propósito de esta revisión del plan de acción, la evaluación del potencial de resultados es solo una indicación temprana de la posibilidad que tiene el compromiso de generar resultados significativos en función de su articulación en el plan de acción en contraste con la situación actual en el área política pública respectiva.

La escala del indicador se define de la siguiente manera:

- **Incierto:** El compromiso tiene como objetivo continuar las prácticas en curso, en línea con la legislación, los requisitos o las políticas existentes pero no se indica el valor agregado o el enfoque de gobierno abierto mejorado en contraste con la práctica existente.
- **Modesto:** Una iniciativa positiva pero independiente o un cambio en los procesos, prácticas o políticas. El compromiso no genera cambios vinculantes o institucionalizados en el Gobierno o en las instituciones que rigen un área de política pública. Algunos ejemplos son herramientas (por ejemplo, sitios web) o publicación de datos, capacitación o proyectos piloto.
- **Sustancial:** Un posible punto de inflexión para las prácticas, políticas o instituciones que gobiernan un área de políticas públicas, el sector público o la relación entre la ciudadanía y el Estado. El compromiso genera cambios vinculantes e institucionalizados en todo el Gobierno.

Esta revisión fue preparada por el IRM en colaboración con Ana Pichón Riviere y fue revisada por la experta externa Analia Bettoni. La metodología del IRM, la calidad de los productos del IRM y el proceso de revisión son supervisados por el Panel Internacional de Expertos del IRM. Para obtener más información, consulte la sección de Resumen General del IRM del sitio web de OGP⁶⁹.

69 Resumen General del IRM: <https://www.opengovpartnership.org/irm-guidance-overview/>

Anexo 1. Datos de los compromisos⁷⁰

Compromiso 1: Política Nacional de Datos Abierto

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 2: Presentación ley orgánica de creación de la SENIT

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Incierto

Compromiso 3: Elaboración del anteproyecto de ley que regula las actividades de cabildeo

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Incierto

Compromiso 4: Mesa Empresarial de Integridad y Compliance

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 5: Desarrollo de *red flags* (banderas rojas) de acceso público, para el fomento del control ciudadano sobre las contrataciones públicas

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 6: Integración y Sistematización de Procesos Financieros y Gestión de Proyectos Ambientales

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Incierto

Compromiso 7: Fortalecimiento del Sistema Estadístico Nacional de Paraguay

- Verificable: No
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? No
- Potencial para obtener resultados: Incierto

Compromiso 8: Política Nacional de Cuidado

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Incierto

● **Compromiso 9: Sistema para la información y difusión de los servicios ofrecidos a la Primera Infancia, 0 a 8 años, por la Estrategia Nacional Kunu'û**

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados del grupo: Modesto

Compromiso 10: Mecanismo de quejas y denuncias sobre cuidado alternativo de niñas, niños y adolescentes

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 11: Publicar en la página web institucional paquetes de información legislativa

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado como: Transparencia legislativa (compromisos #11 Publicar en la página web institucional paquetes de información y #12 Facilitar información disponible en formato Datos Abiertos de la HCS y HCD Plan de Acción).
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 12: Facilitar información disponible en formato Datos Abiertos de la HCS y HCD

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Este compromiso ha sido agrupado como: Transparencia legislativa (compromisos #11 Publicar en la página web institucional paquetes de información y #12 Facilitar información disponible en formato Datos Abiertos de la HCS y HCD Plan de Acción).
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 13: Facilitar la participación ciudadana durante el proceso legislativo de estudio de los proyectos de leyes

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 14: Fortalecimiento del Observatorio de Causas Judiciales y la transmisión de los casos de corrupción y otros casos

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 15: Participación ciudadana para el control ciudadano

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Modesto

Compromiso 16: Transparencia y monitoreo ciudadano del alimento escolar a nivel local

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Sustancial

Compromiso 17: Monitoreo y participación ciudadana

- Verificable: No
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados del grupo: Modesto

Compromiso 18: Ruta de acceso para el diagnóstico y la atención de la enfermedad de Chagas.

- Verificable: Sí
- ¿Tiene perspectiva de gobierno abierto? Sí
- Potencial para obtener resultados: Sustancial

70 Notas editoriales:

1. Para compromisos que están agrupados, la evaluación de potencial para generar resultados se hace a nivel del grupo en vez de a nivel de compromisos individuales.
2. Los títulos resumidos de los compromisos pueden haber sido editados para hacerlos más concisos. Para revisar el texto completo de los compromisos, por favor consulta el plan de acción de Paraguay <https://gobiernoabierto.gov.py/wp-content/uploads/2022/12/Quinto-PAGA-en-espanol-2023.pdf>

Anexo 2: Cocreación del plan de acción

Se anima a los países miembros de OGP a apuntar a la ambición total de los Estándares de Participación y Cocreación de OGP actualizados, que entraron en vigencia el 1 de enero de 2022⁷¹. El IRM evalúa a todos los países que presentaron planes de acción a partir de 2022 en adelante bajo los estándares actualizados. OGP instituyó un período de gracia de 24 meses para garantizar una transición justa y transparente a los estándares actualizados. Durante este tiempo, el IRM evaluará si los países están alineados con los estándares y el cumplimiento de sus requisitos mínimos⁷². Sin embargo, sólo se determinará que los países actúen en contra del proceso de OGP si no cumplen con los requisitos mínimos, comenzando con los planes de acción presentados para comenzar en 2024 y en adelante. La Tabla 2 describe en qué medida las prácticas de participación y cocreación de los países cumplen con los requisitos mínimos que se aplican durante el desarrollo del plan de acción.

Tabla 2. Cumplimiento de requisitos mínimos

Requisito mínimo	¿Se alcanzó durante la cocreación?	¿Se alcanzó durante la implementación?
<p>1.1 Espacio para el diálogo: Se creó la Mesa Conjunta y dentro de ella un Comité Ejecutivo. Está conformado por la STP, tres organizaciones de la sociedad civil, el Poder Legislativo, la Corte Suprema y la Secretaría nacional anticorrupción. Para su funcionamiento aprobaron un reglamento que se encuentra público. Se reunieron al menos una vez cada 6 meses, y rindieron cuentas de ello a través de las minutas que se encuentran publicadas.</p>	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
<p>2.1 Sitio web de OGP: Está disponible un sitio web específico de gobierno abierto, la mayor parte del contenido accesible al público irrestricto. Está disponible el último plan de acción y las minutas del proceso de cocreación. Hay un sub-sitio donde está disponible la información sobre el cuarto PAGA y tiene una pestaña de seguimiento. El sitio es administrado por la STP por ende la capacidad de los otros actores involucrados en el proceso es limitada para utilizar el sitio de Gobierno Abierto como mecanismo de difusión de actividades⁷³.</p>	Sí	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
<p>2.2 Repositorio: No hay un repositorio propiamente dicho. Incluso en la sección de evaluaciones se pide una clave para acceder a los informes. Y en la sección de bibliografía están únicamente los planes anteriores.</p>	No	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>
<p>3.1 Notificación previa: En su momento se publicó el Cronograma de actividades y la metodología de trabajo</p>	Sí	No aplica
<p>3.2 Divulgación: En el sitio oficial de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) se publicaron las convocatorias a participar de la consulta pública⁷⁴, de los talleres⁷⁵. A su vez de las entrevistas⁷⁶ surgió que las actividades se divulgaron con suficiente anticipación.</p>	Sí	No aplica

<p>3.3 Mecanismo de retroalimentación: El proceso de retroalimentación se dio a través de reuniones virtuales, correos electrónicos y las propias reuniones del Comité Ejecutivo⁷⁷. Las reuniones que se realizaron por plataforma ZOOM quedaron grabadas y en posesión de la STP, sin embargo no son de acceso público⁷⁸. En el caso de los compromisos vinculados a Parlamento Abierto, en el PAGA se dejaron asentadas las observaciones de las OSC, en los únicos compromisos que se dejaron consignadas. Lo sucedido en los pro</p>	Sí	No aplica
<p>4.1 Respuesta razonada: A través del mecanismo de retroalimentación se centralizó el proceso de respuesta razonada, que se plasmó en reuniones virtuales y en correos electrónicos. La consultora del PNUD llevó un registro de todo lo acontecido y de las respuestas dadas. Esta información no es de acceso público.</p>	Sí	No aplica
<p>5.1 Implementación abierta: El IRM evaluará si se realizaron reuniones con las partes interesadas de la sociedad civil para presentar los resultados de la implementación y permitir que la sociedad civil proporcione comentarios en el informe de resultados.</p>	No aplica	<i>A ser evaluado en el informe de resultados</i>

71 2021 Estándares de Participación y Cocreación de OGP: <https://www.opengovpartnership.org/ogp-participation-co-creation-standards/>

72 IRM Guía para la evaluación de los requisitos mínimos: <https://www.opengovpartnership.org/documents/irm-guidelines-for-the-assessment-of-minimum-requirements/>

73 Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023

74 <https://www.stp.gov.py/v1/gobierno-abierto-abre-periodo-de-consulta-para-cocreacion-de-plan-de-accion/>
<https://www.stp.gov.py/v1/invitan-a-participar-de-la-consulta-publica-sobre-el-borrador-del-quinto-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

75 <https://www.stp.gov.py/v1/invitan-a-participar-de-los-talleres-de-elaboracion-del-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>

<https://www.stp.gov.py/v1/realizaran-taller-de-analisis-de-propuestas-para-el-plan-de-accion-de-gobierno-abierto/>
 76 Entrevistas a Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD); Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)

77 Entrevista a Teresa Raidan, 23/6/2023

Entrevistas a Jorge Galeano, 29/5/2023 y 22/6/2023

78 Entrevista a Jorge Galeano 22/6/2023