

Mecanismo de Revisión Independiente (MRI): Informe de Avances de Paraguay 2016–2017

Camilo Filártiga/María José García Ascolani, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica
Nuestra Señora de la Asunción (CPP–UCA)

Tabla de contenidos

Executive Summary:	2
Resumen Ejecutivo:	8
I. Introducción	15
II. Contexto	16
III. Liderazgo y proceso multisectorial	19
IV. Compromisos	28
✦ Compromiso 1. Mayor nivel de apropiación de la Ley de AIP y de los principios de gobierno abierto para mejor calidad de vida.	31
Compromiso 2. Implementación continua de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la sociedad civil para su utilización.	38
Compromiso 3. Implementación de nuevos canales de monitoreo ciudadano de obras y servicios públicos	43
Compromiso 4. Mejora de los mecanismos de rendición de cuentas a disposición de la ciudadanía	48
Compromiso 5. Fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas a nivel municipal y departamental.	51
Compromiso 6. Mejoramiento de la cantidad y la calidad de información pública disponible sobre ambiente y recursos naturales.	56
✦ Compromiso 7. Mejora de la calidad de los servicios en salud pública.	60
Compromiso 8. Participación ciudadana en el control de la inversión en educación (FONACIDE, alimentación escolar, kits escolares y becas).	65
Compromiso 9. Participación ciudadana para la mejora de acciones que contribuyen a la reducción de la pobreza	69
Compromiso 10. Mejora de las capacidades en control ciudadano	74
V. Recomendaciones generales	77
VI. Metodología y fuentes	83
VII. Anexo de requisitos de elegibilidad	87

Executive Summary:



Paraguay Year 1 Report

Action plan: 2016-2018
Period under review: July 2016 – June 2017
IRM report publication year: 2018

For its 2016-2018 action plan, Paraguay conducted a collaborative co-creation process. Commitments focus on thematic areas but do not respond to a clear diagnosis of a public problem. Increasing ambition continues to be a challenge for the next action plan.

HIGHLIGHTS

Commitment	Overview	Well-Designed? *
✦ Access to Information	This initiative aims to promote ownership of the Access to Public Information Law among civil society and public servants	Yes
✦ Health services	This commitment aims to create and implement a National Health Quality Policy with participation from civil society	Yes

* Commitment is evaluated by the IRM as specific, relevant, and has a transformative potential impact

✦ Commitment is evaluated by the IRM as being specific, relevant, potentially transformative, and substantially or fully implemented

PROCESS

The co-creation process is led through the “Mesa Conjunta de Gobierno Abierto”, that gathers civil society organizations and government entities. While a collaborative process was conducted, CSO influence could be strengthened, particularly when it comes to making decisions on which commitments will make it to the action plan.

Who was involved?

Civil society	Government			
		Narrow/ little governmental consultations	Primarily agencies that serve other agencies	Significant involvement of line ministries and agencies
	Beyond “governance” civil society			✓
	Mostly “governance” civil society			
	No/little civil society involvement			

Civil society organizations taking part on the process work on different thematic areas, including education, environment, technology and innovation, access to information, citizen participation and academia. Government representation included ministries and agencies of the Executive and the Legislative, however, the last are not responsible for any of the plan’s commitments.

Level of input by stakeholders

Level of Input	During Development
Collaborate: There was iterative dialogue AND the public helped set the agenda	✓
Involve: The government gave feedback on how public inputs were considered	
Consult: The public could give input	
Inform: The government provided the public with information on the action plan.	
No Consultation	

OGP co-creation requirements

<p>Timeline Process and Availability</p> <p>Timeline and process available online prior to consultation</p>	Yes
<p>Advance notice</p> <p>Advance notice of consultation</p>	Yes
<p>Awareness Raising</p> <p>Government carried out awareness-raising activities</p>	Yes
<p>Multiple Channels</p> <p>Online and in-person consultations were carried out</p>	Yes
<p>Documentation and Feedback</p> <p>A summary of comments by government was provided</p>	Yes
<p>Regular Multi-stakeholder Forum</p> <p>Did a forum exist and did it meet regularly?</p>	Yes
<p>Government Self-Assessment Report</p> <p>Was a self-assessment report published?</p>	Yes
Total	7 of 7

Paraguay did not act contrary to OGP process

A country is considered to have acted contrary to process if one or more of the following occurs:

- The National Action Plan was developed with neither online or offline engagements with citizens and civil society
- The government fails to engage with the IRM researchers in charge of the country's Year 1 and Year 2 reports
- The IRM report establishes that there was no progress made on implementing any of the commitments in the country's action plan

COMMITMENT PERFORMANCE

During the first year of implementation, none of the commitments were completed, most of them saw limited to substantial progress. Ambition continues to be a challenge, especially when compared to previous action plans.

Current Action Plan Implementation

2016–2018 Action Plan	
Completed Commitments (Year 1)	0 of 10 (0%)
OGP Global Average Completion Rate (Year 1)	18%

Previous Action Plan Implementation

2014–2016 Action Plan	
Completed Commitments (Year 1)	1 of 9 (11%)
Completed Commitments (Year 2)	9 of 9 (100%)
2012 Action Plan	
Completed Commitments (Year 1)	1 of 15 (7%)
Completed Commitments (Year 2)	N/A

Potential Impact

2016–2018 Action Plan	
Transformative Commitments	2 of 10 (20%)
OGP Global Average for Transformative Commitments	16%
2014–2016 Transformative Commitments	2 of 9 (22%)
2012 Transformative Commitments	6 of 15 (40%)

Starred commitments

2016–2018 Action Plan	
Starred Commitments (Year1)	2 of 10 (20%)
Highest Number of Starred Commitments (All OGP Action Plans)	5
2014–2016 Starred Commitments	2 of 9 (22%)
2012 Starred Commitments	3 of 15 (20%)

RECOMMENDATIONS

1. Consider the elections calendar and transition to ensure a flexible co-creation process that allows for coordination of the current and new government's priorities
2. Improve design of the action plan by including commitments with a more specific focus. Commitments need to address a public problem resulting from a diagnosis process rather than a combination of actions gathered under a thematic area
3. Improve management practices of the Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto in relation to the co-creation process, the multi-sector governance approach, parity of its members and co-responsibility in implementation

4. Capitalize on progress from previous action plans by articulating commitments that can strengthen Municipal Development and Departmental Development Councils in areas related to citizen participation, as well as improving freedom of expression in the country, particularly exercise of free journalism in order continue promoting the right of access to information
5. Strengthen multi-sector efforts to close the digital gap and improve access to internet quality among citizens, so that they can take advantage of the multiple technological tools promoted in different commitments.

COMMITMENTS OVERVIEW

Commitment Title	Well-designed *	Complete	Overview
✪1. Access to Information	Yes	No	This commitment aims to promote ownership of the Access to Information Law among different sectors. It includes training, contests and awareness campaigns.
2. Open Data Policy	No	No	This initiative aims to improve availability of data sets on different policy areas. Activities to promote use are targeted to specific groups, which limits potential impact.
3. Citizen monitoring of public works	No	No	This commitment will develop technological tools to allow citizens to monitor public works. However, it lacks clarity in relation to the processes that will allow for effective management of complaints.
4. Accountability Mechanisms	No	No	A manual for accountability and actions plans will be made available through this commitment. As described, its activities are more oriented to access to information than OGP's definition of accountability.
5. Citizen participation at local level	No	No	This commitment's activities will create new spaces for citizen participation at the municipal and departmental level. Their level of influence on the public agenda continues to be a challenge.
6. Information on the environment and natural resources	No	No	While this commitment's objective aims to promote accountability, citizen participation and transparency in this area of public policy, its activities are mostly oriented to access to information.
✪7. Health services	No	Yes	The National Health Quality Policy, developed, with participation from civil society, was approved on July 4, 2017. Its

			implementation is expected for the second year of the action plan.
8. Citizen participation in education	No	No	This commitment will establish mechanisms for citizens to monitor public spending in education programs. A methodology to manage complaints is not defined, limiting its potential impact.
9. Poverty alleviation	No	No	This initiative will develop tools to monitor government programs aimed at poverty alleviation. However, its text does not state if sanctions or corrective actions will be implemented in cases of non-compliance.
10. Citizen control	No	No	This commitment aims to increase awareness and participation on activities of the Contraloría General. Participation mechanisms are not clearly defined and activities are oriented towards access to information.

* Commitment is evaluated by the IRM as specific, relevant, and has a transformative potential impact

★ Commitment is evaluated by the IRM as being specific, relevant, potentially transformative, and substantially or fully implemented

ABOUT THE AUTHOR

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

- Camilo Filártiga Callizo, lead researcher-research team coordinator for CPP UCA, Masters in applied political studies by the International and Iberoamerican Foundation of Public Administration and Public Policy (FIIAPP) Spain.
- Maria José García Ascolani, lawyer and CPP UCA researcher.



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.



Resumen Ejecutivo:



Paraguay

Reporte año 1

Plan de acción: 2016–2018
Período bajo revisión: Julio 2016 – Junio 2017
Año de publicación del reporte del MRI: 2018

Para el plan 2016-2018, Paraguay condujo un proceso colaborativo de co-creación. Los compromisos responden a áreas temáticas pero no responden a un diagnóstico claro de un problema público. Aumentar la ambición continúa siendo un reto para el próximo plan.

COMPROMISOS DESTACADOS

Compromiso	Resumen	¿Buen diseño?*
✦ Acceso a información	Esta iniciativa busca promover la apropiación de la Ley de Acceso a la Información Pública entre sociedad civil y servidores públicos	Sí
✦ Servicios de salud	Este compromiso busca crear la Política Nacional de Calidad de Salud con participación de la sociedad civil	Sí

* El compromiso es evaluado por el MRI como medible, relevante y de impacto potencial transformador.

✦ El compromiso es estelar. Es medible, relevante, transformador y con avance sustancial o completo en su implementación.

PROCESO

El proceso de co-creación es liderado a través de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, que agrupa a organizaciones de la sociedad civil y entidades de gobierno. Si bien se desarrolló un proceso colaborativo, la influencia de las OSC podría ser fortalecida, especialmente en lo referente a la toma de decisiones sobre los compromisos que se incluirán en el plan.

¿Quién participó?

Sociedad Civil	Gobierno			
		Limitada participación gubernamental	Mayormente oficinas/ dependencias de apoyo	Diversos ministerios/ instituciones públicas
	Más allá de organizaciones de transparencia			✓
	Mayormente organizaciones de transparencia			
	Ninguna / pocas organizaciones			

Las organizaciones de la sociedad civil que participan en el proceso trabajan en diferentes áreas temáticas, incluyendo: educación, medioambiente, tecnología e innovación, acceso a información, participación ciudadana y academia. La representación del gobierno incluyó a ministerios y agencias del Ejecutivo y Legislativo, aunque estas últimas no asumieron responsabilidad por ningún compromiso.

Nivel de influencia del público

Nivel de influencia	Durante el desarrollo del plan de acción
Colaborar: hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.	✓
Involucrar: el Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.	
Consultar: el público tuvo la posibilidad de realizar aportes.	
Informar: el Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.	
No Consultó	

Requisitos de co-creación AGA

Disponibilidad de cronograma y proceso	Sí
Aviso previo	Sí
Divulgación y sensibilización	Sí
Múltiples canales	Sí
Documentación y retroalimentación	Sí
Foro regular	Sí
Informe de autoevaluación del Gobierno	Sí
Total	7 of 7

Paraguay no actúa contra proceso AGA

Un país es considerado que actúa contra proceso AGA cuando suceden uno o más de los siguientes enunciados:

- El plan de acción es desarrollado sin la participación virtual o en persona de sociedad civil.
- El gobierno no colabora con el investigador MRI para efectos de los informes MRI del país.
- El informe MRI determina que no hay avances en la implementación de ninguno de los compromisos en el plan de acción.

Desempeño de compromisos

Durante el primer año de implementación, ninguno de los compromisos fue completado, la mayoría alcanzó un nivel limitado o sustancial de avance. La ambición continúa siendo un reto, especialmente cuando se compara con planes de acción previos.

Implementación del plan de acción sujeto a revisión

Plan de Acción 2016–2018	
Compromisos completos (Año 1)	0 de 10 (0%)

Promedio AGA de compromisos completos (Año 1)	18%
---	-----

Implementación de planes de acción anteriores

Plan de Acción 2014–2016	
Compromisos completos (Año1)	1 de 9 (11%)
Compromisos completos (Año 2)	9 de 9 (100%)
Plan de Acción 2012	
Compromisos completos (Año1)	1 de 15 (7%)
Compromisos completos (Año 2)	N/A

Impacto potencial

Plan de Acción 2016-2018	
Compromisos transformadores	2 de 10 (20%)
Promedio AGA de compromisos transformadores	16%
Compromisos transformadores en plan de acción 2014–2016	2 de 9 (22%)
Compromisos transformadores en plan de acción 2012	6 de 15 (40%)

Compromisos estelares

Plan de Acción 2016-2018	
Compromisos estelares (Año 1)	2 de 10 (20%)
Mayor número de compromisos estelares (todos los planes de acción AGA)	5
Compromisos estelares en plan de acción 2014–2016	2 de 9 (22%)
Compromisos estelares en plan de acción 2012	3 de 15 (20%)

RECOMENDACIONES

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.

RESUMEN DE COMPROMISOS

Nombre del compromiso	Buen diseño *	Completo	Resumen
1. Acceso a información	Sí	No	Este compromiso busca promover la apropiación de la Ley de Acceso a información entre diferentes sectores. Incluye entrenamiento, concursos y campañas de sensibilización.
2. Política de datos abiertos	No	No	Esta iniciativa busca mejorar la disponibilidad de conjuntos de datos en diferentes áreas de política. Las actividades para promover su uso están dirigidas a grupos específicos, lo que limita su impacto potencial.
3. Monitoreo ciudadano de obras públicas	No	No	Este compromiso busca desarrollar herramientas tecnológicas que permitan a los ciudadanos monitorear obras públicas. Sin embargo, carece de claridad en relación a los procesos que permitirán el manejo efectivo de las quejas.
4. Mecanismos de rendición de cuentas	No	No	Un manual de rendición de cuentas y planes de acción será puesto a disposición por este compromiso. Como están descritas, las actividades están más orientadas al acceso a información que a la definición de la AGA de rendición de cuentas.
5. Participación ciudadana a nivel local	No	No	Las actividades de este compromiso crearán nuevos espacios de participación a nivel municipal y departamental. El nivel de influencia ciudadana en la agenda pública sigue siendo un reto.
6. Información medioambiental	No	No	Aunque el objetivo de este compromiso es promover la rendición de cuentas, participación ciudadana y transparencia

y d recursos naturales			en esta área de política, sus actividades están más orientadas al acceso a la información.
★7. Servicios de salud	Sí	No	La Política Nacional de Calidad de la Salud, desarrollada con participación de la sociedad civil, fue aprobada el 4 de julio de 2017. Su implementación se espera para el segundo año del plan de acción.
8. Participación ciudadana en educación	No	No	Este compromiso establecerá mecanismos para que los ciudadanos monitoreen el gasto público en programas educativos. La metodología para manejo de quejas no ha sido definida, lo que limita su impacto potencial.
9. Alivio de la pobreza	No	No	Esta iniciativa desarrollará herramientas para monitorear los programas de gobierno orientados al alivio de la pobreza. Sin embargo, su texto no define qué sanciones o acciones correctivas se implementarán en los casos de no cumplimiento.
10. Control ciudadano	No	No	Este compromiso busca incrementar la conciencia y participación en las actividades de la Contraloría General. Los mecanismos de participación no se definen claramente y las actividades están más orientadas al acceso a la información.

* El compromiso es evaluado por el MRI como medible, relevante y de impacto potencial transformador.

★ El compromiso es estelar. Es medible, relevante, transformador y con avance sustancial o completo en su implementación.

SOBRE EL AUTOR

El CPP-UC tiene como objetivo la generación de conocimientos científicos y la formación de capital humano especializado que permita apoyar e intervenir en el fortalecimiento del Estado democrático social de derecho en Paraguay. Equipo de investigación:

- Camilo Filártiga Callizo Investigador Principal-Coordenador de Equipo de Investigación CPP UCA, Máster en Estudios Políticos Aplicados por la Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP) del Gobierno de España.
- Abogada Maria José García Ascolani, Investigadora CPP UCA

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.



I. Introducción

Open Government Partnership (Alianza para el Gobierno Abierto, AGA u OGP, por sus siglas en inglés) es una iniciativa internacional voluntaria que busca la adopción de compromisos por parte de los gobiernos respecto a sus ciudadanos para promover la transparencia, empoderar a la ciudadanía, combatir la corrupción y utilizar las nuevas tecnologías con el fin de mejorar la gobernanza democrática. La AGA ofrece un foro internacional para el diálogo entre los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, siendo todos ellos actores comprometidos en la consecución del gobierno abierto. Paraguay comenzó su participación formal en noviembre de 2011, cuando la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social, durante el Gobierno del Presidente Fernando Lugo, declaró la intención de su país de participar en la iniciativa.¹

Para participar en la AGA, los gobiernos deben demostrar un compromiso claro con la idea de gobierno abierto y alcanzar un mínimo de criterios de desempeño en los aspectos clave de gobierno abierto que son particularmente consecuentes con el aumento de la sensibilidad del gobierno, el fortalecimiento de la participación cívica y la lucha contra la corrupción. Se utilizan indicadores objetivos de terceros para determinar el alcance del avance de los países en cada uno de esos aspectos. Ver sección VIII: Requisitos de elegibilidad, para más detalle.

Se requiere que todos los gobiernos participantes en la AGA desarrollen planes de acción nacionales con compromisos concretos para un periodo inicial de dos años. Los planes de acción deberían reflejar los compromisos AGA de los gobiernos que muevan la práctica gubernamental más allá de su línea base actual. Estos compromisos pueden impulsar esos esfuerzos existentes, identificar nuevas medidas para completar las reformas en curso o iniciar una acción específica nueva.

Paraguay desarrolló su III plan de acción² entre septiembre de 2015 y junio de 2016. El periodo de implementación del plan fue del 1 de julio de 2016 al 30 de junio de 2017. Este informe abarca el proceso de desarrollo del plan y el primer año de implementación, desde septiembre de 2015 a junio de 2017. A partir del 2015, el MRI ahora también publica informes de fin de término que dan a conocer el estado final de los compromisos al cierre del período de dos años del plan de acción. Se evaluarán en el informe de fin de término los avances realizados después del segundo año de implementación, en junio de 2018. El Gobierno publicó su informe de autoevaluación en septiembre de 2017 para la recepción de comentarios públicos. Al momento de redactar este informe (octubre de 2017), el informe de autoevaluación se entregó a la AGA.

Para cumplir con los requisitos de la AGA, el MRI se asoció con el Centro de Políticas Públicas de la UCA, que llevó a cabo esta evaluación del desarrollo y la implementación del tercer plan de acción de Paraguay. Con el objetivo de incorporar las opiniones de diversas partes interesadas, el investigador del MRI llevó a cabo un conversatorio sobre el proceso de Gobierno Abierto en Paraguay.³ El mandato del MRI es informar el diálogo sobre el desarrollo e implementación de futuros compromisos en cada uno de los países de la AGA. Los métodos y fuentes de información se detallan en la sección VI de este informe: Metodología y fuentes.

¹ <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-letter-of-intent-join-ogp>

² Decreto N.º 5894 de fecha 6 de septiembre de 2016 “Por el cual se aprueba el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay para el periodo de julio de 2016 a junio de 2018” http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2016/09/DECRETO5894_865mxixz-1.pdf

³

<https://www.facebook.com/politicaspUBLICASUCA/photos/a.288814014654952.1073741830.287456608124026/629459280590422/?type=3&theater>

<https://twitter.com/PoliticasyUCA/status/877160913903775749>

II. Contexto

El Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto representa un esfuerzo por consolidar un modelo de gobernanza pública, que Paraguay ha buscado instaurar desde hace ya cinco años, y profundizar en él. Bajo la perspectiva del Gobierno, el desafío abordado consiste en empoderar a los ciudadanos, que estos mejoren su calidad de vida y que aumente la confianza en las instituciones a través de las acciones de Gobierno Abierto.

2.1 Antecedentes

En el ámbito nacional, la coyuntura sociopolítica del primer año de implementación del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto no estuvo exenta de situaciones desalentadoras para la efectiva vigencia del acceso a la información pública y la integridad gubernamental. Entre agosto y noviembre de 2016, se registraron casos de negación de solicitudes de acceso a información a periodistas, siendo denegadas incluso luego de la presentación de amparos ante los tribunales.¹ A esto se suman violaciones del derecho a la libertad de expresión, censura y persecución laboral de periodistas en relación de dependencia, a causa de informar sobre asuntos de interés público.² En marzo de 2017, un grupo de senadores impulsaron la modificación de la Constitución para posibilitar la reelección del Presidente de la República, en contra de la voluntad popular,³ mientras que, en julio, el Ministerio de Educación emitió un comunicado en el que disponía la obligatoriedad de la autorización ministerial para la realización de talleres y charlas sobre temas políticos en colegios e instituciones educativas.⁴

En materia de anticorrupción, el Índice de Percepción de Corrupción 2016 elaborado por Transparencia Internacional⁵ sitúa al Paraguay, en la posición número 123 de 176, lo que le permite posicionarse en la región por encima de Venezuela, Haití, Nicaragua y Guatemala.⁶ Según lo expone Latinobarómetro en su último informe presentado en octubre de 2017, en Paraguay, el 64% de los pobladores reprobó la gestión del Gobierno en cuestiones de lucha contra la corrupción. Si bien los resultados muestran un progreso en la reducción de la corrupción del Estado en los últimos dos años, este flagelo ubica al Gobierno paraguayo en el décimo lugar de la escala de grados de corrupción con 7,7 puntos en una escala de 10. Esta baja puntuación la siguen otras instituciones, como las Municipalidades (7,5 puntos), el Congreso (7,4 puntos) y los Tribunales de Justicia (7,5 puntos)⁷, y el país se encuentra entre los tres países con mayor percepción de soborno junto con Venezuela y República Dominicana.⁸

Como aspectos positivos y de reacción del Estado Paraguayo, en el Informe Final sobre la situación de Paraguay del Mecanismo de Seguimiento a la Implementación de la Convención Interamericana contra la Corrupción (MESICIC),⁹ se hace eco de la existencia de una Mesa conjunta de Gobierno Abierto y su importancia para la lucha contra la corrupción. Asimismo, el Paraguay se incluye en el Centro de Desarrollo de la OCDE en marzo de 2017, y la comunicación de que el país se incluiría en el informe anual (LEO 2018) hace opinar a expertos en desarrollo y economía, como el tributarista Carlos Mersán, que se llevarán a cabo mejoras en materia de intercambio de información fiscal, algo no permitido hoy por la legislación, y el levantamiento del secreto bancario para controles preventivos.¹⁰

En materia de contrataciones públicas abiertas, desde el 2017 el Paraguay participa de la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT), que tiene por objeto el avance de los países en la óptima gestión para la transparencia de la información pública sobre los gastos que se realizan con los recursos del erario.¹¹ Sin lugar a dudas, la participación del país en este espacio multilateral ha permitido la obtención de avances fundamentalmente en materia de acceso a la información pública sobre contrataciones públicas que se rigen por la Ley 2051/03 de Contrataciones Públicas. Sin embargo, se requieren mayores avances en esta área y una ampliación de estos a otras áreas similares, pero orientadas a otro tipo de contratos o

convenios que el Estado articula y gestiona, tales como las concesiones y las Alianzas Público Privadas.

2.2 Ámbito del plan de acción con relación al contexto nacional

En enero de 2016 entró en vigencia la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2030). Como un esfuerzo de integración y convergencia de estas agendas internacionales, el Gobierno de Paraguay se comprometió a utilizar los planes de acción de Gobierno Abierto para adoptar compromisos que sirvan como herramientas efectivas para su consecución.¹²

El plan de acción aborda los elementos de la problemática y desafíos descritos en materia de acceso a la información pública; el incremento de las capacidades para la participación ciudadana; y la promoción de la integridad pública.

Los funcionarios gubernamentales consultados estiman que los compromisos de mayor relevancia son los que se centran en:

- Un mayor nivel de apropiación de la ley de acceso a la información pública y de los principios de Gobierno Abierto para mejorar la calidad de vida, en la difusión, capacitación y facilitación del uso ciudadano de los mecanismos para la obtención de información pública en territorio, mediante estrategias de llegada conjunta de dependencias gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil al resto de la ciudadanía.
- La apertura gubernamental hacia la lucha contra la corrupción y el máximo acceso a mecanismos de denuncia ciudadana, como el portal de denuncias de corrupción.
- El aumento de la gestión transparente, a través de la apertura de datos respecto de concursos para ocupar cargos públicos, sobre la hacienda pública y aquellos incluidos en el portal de contrataciones públicas.
- La apertura de datos del sistema de salud y *stock* de medicamentos en centros de salud.

Por su parte, para los representantes consultados de OSC¹³ involucradas directamente en el plan de acción 2016-2018, se estima que los compromisos más importantes son:

- La creación del Consultorio Jurídico de Acceso a la Información Pública en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción.
- Todos los relacionados con la implementación de la Ley N.º 5282/14 de Acceso a la Información Pública¹⁴.
- Los concernientes a los Consejos de Desarrollo como espacios de diálogo y articulación entre el Gobierno y la sociedad civil.
- Lo referido a la transparencia de las Evaluaciones de Impacto ambiental (EIA), en especial por el grave problema de deforestación que afecta algunas zonas del país, sobre todo la región del Chaco paraguayo.
- Apertura de datos del sistema de salud y *stock* de medicamentos en Centros de salud.
- Un plan de acción que se dirija a un estado abierto, que incluya al Poder Legislativo y al Poder Judicial y a los órganos extra poder.

Con un proceso electoral en 2018, el próximo plan de acción 2018-2020 tendrá el reto de mediar un proceso de transición entre una administración y otra. Los actores y la mesa de Gobierno Abierto deberán considerar los riesgos y oportunidades presentes para asegurar que

la agenda de Gobierno Abierto continúe y la nueva administración pueda apropiarse de la iniciativa en armonía con sus prioridades para el país.

¹ Artículo mencionado de Paulo César López, representante del Sindicato de Periodistas del Paraguay. Págs. 266 y 267. Además, se menciona el artículo sobre «El desafío del cumplimiento de los derechos humanos en Internet». Derechos Digitales, de las autoras Maricarmen Sequera y Jazmín Acuña, de la organización Tecnología y Comunidad (TEDIC). Pág. 281 y siguientes.

² Paulo César López. Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP). “Ataques, amenazas, censura y persecución laboral: principales afectaciones al derecho a la comunicación e información. Derecho a la Libertad de Expresión e Información. Informe de Derechos Humanos”. CODEHUPY. Asunción. 2016

³ <https://www.eluniverso.com/noticias/2017/04/26/nota/6156010/paraguay-se-archivo-enmienda-reeleccion-presidencial>

⁴ <https://www.rdn.com.py/2017/07/21/vargas-pena-culpable-de-la-molestia-del-mec/>
<http://impactopositivo.com.py/blogwordpress/menchi-barriocanal-le-respondio-al-mec-desde-programa-radio-lo-siguiente-no-me-cortan-las-alas-les-estan-cortando-los-chicos-lo-grave-peleo-nadie-se-le-c/>
<http://www.abc.com.py/nacionales/mec-seguira-pidiendo-informes-sobre-debates-1614779.html>

⁵ http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/castigos-mas-severos-para-funcionarios-corruptos?ccm_paging_p=28

⁶ Cada año se realiza esta evaluación, donde 176 países y territorios son analizados se analizan desde la escala de 0 (muy corrupto) a 100 (muy limpio).

⁷ <file:///C:/Users/Maria/Downloads/InformeLatinobarometro2017.pdf>

⁸ <http://www.ultimahora.com/latinobarometro-paraguay-lidera-el-mapa-del-soborno-pais-n116222.html>

⁹ http://www.oas.org/juridico/PDFs/mesicic5_acta_xxvi_sp.pdf

¹⁰ Sin avances en transparencia podemos quedar aislados, advierten los especialistas. Paraguay debe enfrentar reformas en secreto bancario, sociedades anónimas y otras. Diario Abc Color, 4 de agosto de 2017.

¹¹ Agencia de Información Paraguaya (IP). Boletín Digital de fecha 2 de junio de 2017 “Destacan buen avance del Paraguay en información y transparencia pública”. Asunción, Paraguay.

¹² Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016 – 2018. www.gobiernoabierto.gov.py

¹³ OSC es la sigla referida a Organizaciones de la Sociedad Civil. En este apartado se recoge lo manifestado por los actores consultados.

¹⁴ La organización CIRD dejó sentado en el Informe de Autoevaluación del primer año de implementación del PAGA recomendaciones sobre la funcionalidad del Portal Unificado de Solicitudes de Acceso a la Información Pública.

III. Liderazgo y proceso multisectorial

3.1: Liderazgo

Esta subsección describe el liderazgo y contexto institucional de la AGA en Paraguay. La Tabla 3.1 resume su estructura, y la narrativa a continuación proporciona detalles adicionales.

Tabla 3.1: Liderazgo de la AGA

I. Estructura	Sí	No
¿Existe un Punto de Contacto designado claramente al proceso de la AGA (una persona)?	✓	
	Varias	Una
¿Se dirige la AGA por una sola institución o por varias?		✓
	Sí	No
¿Se lidera la iniciativa de la AGA por el jefe de gobierno?		✓
2. Mandato legal	Sí	No
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato oficial público?	✓	
¿Se establece el compromiso del Gobierno con la AGA a través de un mandato legalmente vinculante?		✓
3. Continuidad y estabilidad	Sí	No
¿Hubo un cambio en la organización que lideró o estuvo involucrada en la AGA durante la implementación del plan de acción?		✓
¿Hubo un cambio en el jefe de gobierno durante el desarrollo o la implementación del plan de acción?		✓

La Dirección General de Gobierno Abierto de la Secretaría Técnica de Planificación de Paraguay fue la principal oficina responsable de los compromisos de la AGA en Paraguay. Esta dependencia es la rectora en materia de Gobierno Abierto en la órbita del Poder Ejecutivo, pero no tiene la capacidad de obligar a otros organismos a establecer compromisos, sí la de proveer de directrices (véase la Tabla 3.1 que muestra la dirección de la AGA en Paraguay). El Poder Ejecutivo dedicó cinco funcionarios públicos a la gestión del cumplimiento del plan de acción; sin embargo, la AGA no aparece en el presupuesto del Ejecutivo.

El Ejecutivo dispuso la aplicación del Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto a través del Decreto N.º 5894 de fecha 6 de septiembre de 2016.

Por último, es importante señalar que Paraguay tiene una estructura política y administrativa unitaria y el territorio nacional se divide en departamentos, municipios y distritos, los cuales gozan de autonomía política, administrativa y normativa para la gestión de sus intereses, y de autarquía en la recaudación e inversión de sus recursos.

Esto hace necesario el diálogo y la cooperación entre el gobierno nacional y los gobiernos municipales y departamentales, tal como se plantea en algunos de los compromisos del plan de

acción. Por ello también, el proceso de consulta para este plan incluyó a actores más allá de la ciudad capital.

El Estado paraguayo ha reconocido la extensa colaboración de la Unidad de Apoyo de la Alianza de Gobierno Abierto durante el proceso de formulación y durante la implementación del primer año del Plan de Acción.

3.2 Participación institucional

Esta sección describe qué instituciones gubernamentales participaron en el proceso de la AGA. La siguiente sección mencionará las organizaciones no gubernamentales que participaron.

Tabla 3.2 Participación en la AGA por institución gubernamental

¿Cómo participaron las instituciones?	Ministerios o secretarías, departamentos y agencias	Poder Legislativo	Poder Judicial (y organismos cuasi judiciales)	Otros organismos (constitucionales, independientes o autónomos)	Gobiernos subnacionales
Consultaron (Se invitó a estas instituciones a observar el desarrollo del plan de acción, pero no necesariamente estuvieron a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan).	41 ¹	2 ²	1 Corte Suprema de Justicia	1 Contraloría General de la República	2 ³
Propusieron (Estas instituciones propusieron compromisos para que se incluyeran en el plan de acción).	24	0	0	1	0

Implementaron (Estas instituciones están a cargo del cumplimiento de compromisos en el plan de acción, independientemente de si propusieron los compromisos o no).	24	0	0	1	0
---	----	---	---	---	---

El Plan fue cocreado con la participación de 47 instituciones públicas, con representación de los tres poderes del Estado y un órgano extra poder, la Contraloría General de la República. El Poder Legislativo y el Poder Judicial participaron del proceso y el Gobierno también involucró a una gobernación y un municipio. La Tabla 3.2 detalla las instituciones que se involucraron en el proceso de la AGA.

Los temas incluidos en el plan de acción surgen de una propuesta de la Secretaria Técnica de Planificación (STP) de alinear los compromisos con el Plan Nacional de Desarrollo 2030 y con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (ODS 2030) a la que el Paraguay se suscribió, identificándose en compromisos referentes a educación y salud desde la perspectiva de una administración pública transparente. También fueron relevantes las recomendaciones realizadas por el MRI contenidas en el Informe de Avance 2014-2015 referidas a medioambiente y al agua desde el enfoque de la gestión transparente y eficiente. También se tuvieron en cuenta temas críticos para la AGA, como el presupuesto y la hacienda pública, las contrataciones y las obras públicas. Las organizaciones de la sociedad civil consultadas y que participaron del proceso de cocreación apuntalaron temas cruciales como reforzar todas las medidas referentes a la implementación de la Ley N.º 5282 de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, la apertura de datos sobre salud (como disponibilidad de camas para terapia y cuidados intensivos), la transparencia y la participación en los procesos de evaluación de impacto ambiental y el fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo como instancias de diálogo social sobre la política pública local.

Durante la implementación del plan, la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto se reunió en cuatro ocasiones. Este es un espacio creado durante el segundo plan de acción, para la toma de decisiones entre los actores de la comunidad de gobierno abierto del país, en el cual se monitorea el cumplimiento de los compromisos presentados. En diciembre de 2016 fue aprobado un reglamento para la Mesa Conjunta, estableciendo reglas para su conformación y funcionamiento.⁴ El mecanismo para la toma de decisiones en la Mesa Conjunta, la redacción de los acuerdos y la coordinación democrática y horizontal de todos los actores fue un tema que se debatió en el primer semestre de 2017.

Participaron de las reuniones de la Mesa Conjunta representantes de Parlamento Abierto Paraguay. Se resalta el consenso de los miembros de este espacio en lo que respecta a elaborar una hoja de ruta común referida a un Gobierno Abierto que incluyera a los tres Poderes del Estado.

3.3 Participación de la sociedad civil

Los países que participan en la AGA deben consultar ampliamente con el público durante el desarrollo, la implementación y la revisión del plan de acción. La Tabla 3.3 permite visualizar el rendimiento de Paraguay durante el plan de acción de 1.º de julio de 2016 a finales de junio de 2017.

Tabla 3.3: Proceso nacional de la AGA

Requisitos cumplidos: 7 de 7						
Antes	1. Disponibilidad de cronograma y proceso			2. Aviso previo		
	Cronograma y proceso disponibles antes de la consulta	Sí	No	Aviso previo a la consulta	Sí	No
		✓			✓	
	3. Divulgación			4. Múltiples canales		
	El Gobierno realizó actividades de divulgación y sensibilización	Sí	No	4a. Consultas realizadas en línea	Sí	No
		✓			✓	
				4b. Consultas realizadas en persona	Sí	No
✓						
5. Documentación y retroalimentación						
Resumen de comentarios presentado				Sí	No	
				✓		
Durante	6. Foro regular					
	6a. ¿Existió un foro?	Sí	No	6b. ¿Se reunió regularmente?	Sí	No
✓			✓			
Después	7. Informe de autoevaluación del Gobierno					
	7a. Publicación del informe anual	Sí	No	7b. Informe disponible en inglés o en idioma administrativo	Sí	No
		✓			✓	
	7c. Período de dos semanas de comentarios públicos sobre el informe	Sí	No	7d. Informe responde a las recomendaciones clave del MRI	Sí	No
✓			✓			

El Gobierno elaboró un cronograma de cocreación y lanzamiento del proceso de forma conjunta con representación de organizaciones de la sociedad civil, y utilizaron la plataforma de la Mesa de Gobierno Abierto para invitar, convocar y para definir los primeros pasos del proceso de desarrollo del plan de acción.

Para el desarrollo inicial de los compromisos y hasta su finalización se contrató la prestación de servicios de una consultoría de profesionales a cargo de la facilitación de todo el proceso. Se invitó teniendo en cuenta un mapeo u ordenamiento previo de organizaciones sociales e

instituciones gremiales realizado al efecto y luego de forma pública y abierta a través de redes sociales y notas de prensa en medios masivos de comunicación.

En el desarrollo inicial de los compromisos se trabajó durante cuatro meses en diez grupos de trabajo temáticos, divididos por sectores mayoritariamente compuestos por la sociedad civil organizada, además de un Grupo de Trabajo de Continuidad de Compromisos y otro de nuevos actores. Cada grupo de trabajo se reunió en dos sesiones por cada tema. Participaron organizaciones en general pertenecientes a la capital del país. Las organizaciones de la sociedad civil que acudieron a la invitación pertenecen a sectores temáticos diversos y ofrecen servicios a la sociedad en sus áreas de intervención: educación (Paraguay Educa, ReAcción, Fundación Sarakí) medioambiente (WWF, IDEA, WRI) participación ciudadana (Asociación Trinidad, DECIDAMOS, Techo Py, Semillas para la Democracia, FEDEM) acceso a la información pública (Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública, CEAMSO) tecnología e innovación (TEDIC, Girolabs, AVINA), cultura (Mandu`ara) y Academia (Facultad Politécnica y Cátedra de AIP de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, UTCD).

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto decidió encomendar la tarea de evaluar y priorizar los compromisos arribados en la primera etapa de trabajo a un comité evaluador conformado por todos los sectores representados. Finalmente, tres meses después, el proyecto de plan se le presentó a la Mesa Conjunta para su aprobación final.

Para las organizaciones de la sociedad civil que participan de la mesa, el proceso de consulta mejoró en calidad con respecto a los anteriores planes, aunque algunas señalaron que en ciertos compromisos el Gobierno se quedó con la última palabra o con redacción muy ambigua, en parte porque es el propio Gobierno el que remite el plan a la AGA.

Tabla 3.4: Nivel de participación pública

El MRI adaptó el Espectro de Participación de la Asociación Internacional para la Participación Pública (IAP2) para el uso de la AGA. La tabla a continuación muestra el nivel de influencia pública en el plan de acción. De abajo hacia arriba, las características de la participación son acumulativas. En el marco del gobierno abierto, los países deben aspirar al nivel de “colaborar”.

Nivel de participación pública		Durante el desarrollo del plan de acción	Durante la implementación del plan de acción
Empoderar	El Gobierno entregó poder de decisión al público.		
Colaborar	Hubo diálogo iterativo y el público ayudó a fijar la agenda.	✓	
Involucrar	El Gobierno dio retroalimentación sobre cómo se tomaron en cuenta los aportes del público.		✓
Consultar	El público tuvo la posibilidad de realizar aportes.		
Informar	El Gobierno entregó información al público sobre el plan de acción.		
No se consultó	No se consultó		

3.4 Consultas durante la implementación

Como parte de su participación en la AGA, los gobiernos se comprometen a identificar un foro regular multisectorial, ya sea una entidad existente o una de nueva creación, que permita la consulta permanente sobre la implementación del proceso de la AGA. Esta sección resume dicha información.

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto se reúne trimestralmente, y se ha reunido en tres oportunidades durante el primer año de implementación del PAGA.

La Mesa ha establecido un reglamento con procedimientos sobre la participación. Esta es abierta y pluralista, a pesar de que la toma de decisión final tiene una preponderancia gubernamental debido, entre otras causas, a que la Coordinación de la Mesa Conjunta la lleva adelante la STP desde la creación de este espacio.

La Mesa Conjunta siempre tuvo por sede la ciudad de Asunción y se reunió principalmente en dependencias gubernamentales. Se puede notar que existe un balance de género, no así de diversidad de organizaciones civiles, ya que es débil la presencia de la Academia y de gremios como el sector periodístico o el campesino.

Las minutas de las reuniones se difunden entre los miembros de la Mesa y se difunden en la página oficial de Gobierno Abierto y redes sociales.⁵ El objeto de este espacio es el seguimiento a los avances en los compromisos del plan de acción y la difusión de ellos, tarea que recayó en la Coordinación de la Mesa, a cargo de la STP.

Los actores participan de las sesiones o reuniones donde son consultados y a la vez reciben información sobre la implementación.

La investigadora del MRI asistió en calidad de observadora al proceso. Durante este, algunas organizaciones de la sociedad civil manifestaron que se debe mejorar la participación de la sociedad civil como socio en igualdad de condiciones y con poder de decisión real, dado que la coordinación recae en un organismo gubernamental. Por otro lado, se insistió durante el proceso en que la ciudadanía en general continúa teniendo un conocimiento somero de todo el proceso en general de Gobierno Abierto por el que atraviesa el país, en que debe llegar a la ciudadanía e involucrar a los jóvenes, la población de edad mayoritaria del país

3.5 Autoevaluación

Los Artículos de Gobernanza de la AGA definen como requisito que los países deben publicar un informe de autoevaluación tres meses después de cumplir el primer año de implementación. El informe de autoevaluación debe publicarse para recibir comentarios del público durante dos semanas. Esta sección evalúa el cumplimiento de este requisito, así como la calidad del informe.

El informe de autoevaluación se publicó para su consulta pública del 8 al 22 de septiembre de 2017 (ver Tabla 2.1). Se dio a conocer de manera adecuada, sobre todo a través de las redes sociales, como la página de Gobierno Abierto Paraguay, y a través de gacetillas de prensa elaboradas por la Dirección de Gobierno Abierto de la STP.

El informe de autoevaluación incluye una revisión de los esfuerzos de consulta durante el desarrollo del plan de acción y una revisión de los esfuerzos de consulta durante la implementación de este. En general, el informe contiene evidencia que apoya los niveles de cumplimiento de la mayoría de los compromisos y se refiere a su totalidad. Asimismo, se proporcionaron retos en la implementación y los pasos siguientes a seguir en la siguiente fase o en el segundo año.

3.6 Seguimiento a las recomendaciones previas del MRI

Tabla 3.5: Recomendaciones clave de los informes previos del MRI.

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

En general, las propuestas del MRI fueron valoradas en su totalidad y se materializaron en que el Gobierno abordó cuatro de las cinco recomendaciones en su informe de autoevaluación. Las recomendaciones a continuación fueron implementadas:

- Se creó un reglamento para la conformación y funciones de la Mesa de Trabajo.
- La Recomendación N° 3 se incorporó en la propuesta de un compromiso específico sobre rendición de cuentas.
- La Recomendación N° 4 se abordó en los Compromisos N° 6 y 9 del plan de acción.
- La Recomendación N° 5 está contenida en el Compromiso N° 8.

-
1. Gabinete Civil de la Presidencia de la República
 2. Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG)
 3. Ministerio de Educación y Cultura (MEC)
 4. Ministerio de Justicia (MJ)
 5. Ministerio de Obras Públicas y Comunicación (MOPC)
 6. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)
 7. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE)
 8. Ministerio de la Mujer (MINMUJER)
 9. Ministerio del Interior (MDI)
 10. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP)
 11. Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)
 12. Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS)
 13. Secretaría de Acción Social (SAS)
 14. Secretaría de Información y Comunicación (SICOM) / Paraguay TV
 15. Secretaría de Políticas Lingüísticas (SPL)
 16. Secretaría del Ambiente (SEAM)
 17. Secretaría de la Función Pública (SFP)
 18. Secretaría Nacional de Cultura (SNC)
 19. Secretaría Nacional de la Juventud (SNJ)
 20. Secretaría Nacional de la Niñez y la Adolescencia (SNNA)
 21. Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS)
 22. Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
 23. Banco Central del Paraguay (BCP)
 24. Caja de Jubilaciones y Pensiones de Empleados Bancarios
 25. Comisión Nacional de Valores (CNV)
 26. Dirección General de Estadística, Encuestas y Censos (DGEEC)
 27. Dirección General de Migraciones (DGM)
 28. Dirección Nacional de Aduanas (DNA)
 29. Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC)
 30. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP)
 31. Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S.A. (ESSAP)
 32. Fondo Ganadero (FG)
 33. Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación
 34. Instituto de Previsión Social (IPS)
 35. Instituto Forestal Nacional (INFONA)
 36. Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT)
 37. Procuraduría General de la República (PGR)
 38. Programa Nacional de Becas Carlos Antonio López (BECAL)
 39. Servicio Nacional de Promoción Profesional (SNPP)
 40. Servicio Nacional de Saneamiento Ambiental (SENASA)
 41. Unidad Técnica del Gabinete Social (UTGS)

² Honorable Cámara de Senadores

Honorable Cámara de Diputados

³ Gobernación del Departamento Central

Municipalidad de Fernando de la Mora

⁴ Información brindada por el Gobierno durante el período pre-publicación de este informe. El reglamento está disponible en: http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/Reglamento%20Mesa%20Conjunta_0.pdf

⁵ Información brindada por el Gobierno durante el período pre-publicación de este informe.

IV. Compromisos

Todos los países miembros de la AGA desarrollan planes de acción que incluyen compromisos concretos a dos años. Los gobiernos inician sus planes de acción al compartir esfuerzos existentes para la apertura del gobierno, incluyendo estrategias específicas y programas existentes.

Los compromisos deben ser adecuados a las condiciones y la problemática del país. Además, deberán ser relevantes a los valores de la AGA definidos en los Artículos de Gobernanza y la Declaración de Gobierno Abierto que firmaron todos los países participantes de la AGA.¹

¿En qué consiste un buen compromiso?

Reconociendo que alcanzar los compromisos de gobierno abierto implica un proceso de varios años, cuando sea posible, los gobiernos deben establecer plazos e hitos para sus compromisos, en los que indiquen los resultados que se alcanzarán cada año. En este informe se detalla cada uno de los compromisos que el país incorporó en su plan de acción y se valora el primer año de implementación.

A continuación, presentamos los indicadores que utiliza el MRI para evaluar los compromisos:

- **Especificidad:** Esta variable evalúa en qué medida los compromisos o las acciones son específicos y medibles. Las opciones son:
 - **Alta:** El compromiso establece actividades claras y verificables y entregables medibles para alcanzar el objetivo del compromiso.
 - **Media:** El compromiso describe una actividad que es objetivamente verificable, que incluye productos entregables, pero cuyos entregables no son claramente medibles o relevantes para lograr el cumplimiento del objetivo del compromiso.
 - **Baja:** El compromiso describe una actividad que puede ser considerada como verificable, pero requiere interpretación adicional por parte del lector para identificar qué pretenden lograr las actividades y cuáles serían los productos entregables.
 - **Ninguna:** El compromiso no establece una actividad medible, productos, entregables ni hitos.
- **Relevancia:** Esta variable evalúa cada compromiso en cuanto a su relevancia a los valores de la AGA. Analizando el texto del compromiso, tal como está escrito en el plan de acción, a continuación se enumeran las preguntas necesarias para determinar la relevancia del compromiso frente a los valores de la AGA.
 - **Acceso a la información:** ¿El Gobierno publicará más información o mejorará la calidad de la información que publica?
 - **Participación ciudadana:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades o las capacidades del público para influir en la toma de decisiones?
 - **Rendición de cuentas públicas:** ¿El Gobierno creará o mejorará oportunidades para asegurar la rendición de cuentas por parte de sus funcionarios?

- **Tecnología e innovación para la transparencia y la rendición de cuentas:** ¿Se utilizarán innovaciones tecnológicas en combinación con alguno de los otros tres valores para impulsar la transparencia o la rendición de cuentas?²
- **Impacto potencial:** Esta variable evalúa el *impacto potencial* del compromiso basado en lo definido en el plan de acción, y determina lo siguiente:
 - La problemática social, económica, política o ambiental.
 - El *statu quo* al inicio del plan de acción.
 - El grado al que el compromiso, de ser implantado, impactaría en el desempeño y abordaría el problema.

Los **compromisos estelares** son aquellos que se consideran ejemplares para la AGA. Para poder recibir una estrella, los compromisos deberán cumplir con diversos requisitos:

- Debe ser suficientemente específico que pueda hacerse un juicio sobre su impacto potencial. Los compromisos estelares deberán tener un nivel de especificidad “medio” o “alto”.
- El compromiso debe establecer de forma clara su relevancia respecto a los valores de la AGA. Deberá estar relacionado con al menos un valor de la AGA: acceso a la información, participación pública o rendición de cuentas públicas.
- De ser implantado, el compromiso tendría un impacto “transformador”.³
- El Gobierno deberá lograr avances significativos en el cumplimiento del compromiso durante el periodo de implementación, por lo que el cumplimiento deberá haber sido calificado como “sustancial” o “completo”.

Con base en estos criterios, el plan de acción de Paraguay incluyó dos compromisos estelares, que se enumeran a continuación:

- Compromiso 1: Mayor nivel de apropiación de la Ley de AIP y de los principios de gobierno abierto para mejor calidad de vida.
- Compromiso 7: Mejora de la calidad de los servicios en salud pública.

Finalmente, las gráficas de esta sección presentan una fracción de la gran cantidad de datos que el MRI recopila durante el proceso de revisión de avances. Para consultar los datos completos de Paraguay y de todos los países miembros de la AGA, consulte el Explorador de la AGA.⁴

Descripción general de los compromisos:

El Tercer Plan de Acción de Gobierno Abierto se promulga por Decreto N.º 5894 del 6 de septiembre de 2016, “Por el cual se aprueba el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay para el periodo de julio de 2016 a junio de 2018”. Como ya se mencionó, se vinculó el Plan de Acción de Gobierno Abierto para que a través de los compromisos se alcancen metas dispuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2030 (PND 2030) y en los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030)⁵.

En cuanto al proceso general, se puede constatar que el tercer Plan de Acción alcanzó un mejor nivel de desarrollo y cocreación en comparación con el plan anterior, así como un aumento de la participación de organizaciones de la sociedad civil en la formulación e implementación del primer año.

Se puede observar un contenido temático de los compromisos, que suman un total de diez y se centran en acciones para la transparencia de la gestión de los servicios públicos vinculada a la

mejora de la calidad de vida de los ciudadanos en aspectos claves como ambiente y recursos naturales, salud, educación, reducción de la pobreza y desarrollo social.

Así, también contiene compromisos dirigidos a promover las formas de participación ciudadana (solicitar información pública, analizar datos abiertos, monitoreo ciudadano y control ciudadano), y un compromiso específico sobre rendición de cuentas, que incluye canales para la denuncia de hechos de corrupción.

¹ Open Government Partnership: Articles of Governance, junio de 2012 (actualizado en marzo de 2014 y abril de 2015), https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/attachments/OGP_Articles-Gov_Apr-21-2015.pdf

² IRM Procedures Manual. Disponible en: http://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/IRM-Procedures-Manual-v3_July-2016.docx

³ El Panel Internacional de Expertos modificó este requisito en 2015. Para mayor información, visite: <http://www.opengovpartnership.org/node/5919>

⁴ Explorador del Mecanismo de Revisión Independiente: bit.ly/IKE2WII

⁵ El 28 de septiembre de 2017, la investigadora participó en el lanzamiento y la presentación pública del Tablero de Control para el Monitoreo y Seguimiento del Plan Nacional de Derechos Humanos, donde los representantes del Gobierno manifestaron una voluntad de ofrecer un marco unificado de políticas públicas con un fin sinérgico a la luz del ODS 16 “Paz, justicia e instituciones sólidas”, a través de un mecanismo de control on-line que ponga a disposición de la ciudadanía una plataforma con datos abiertos sobre indicadores de sostenibilidad, políticas de desarrollo, reducción de la pobreza y políticas de derechos humanos. Esta herramienta se enmarcó, según los funcionarios públicos, como instrumento para la transparencia en la gestión pública y la participación ciudadana.

Tema I. Acceso a la información pública.

★ Compromiso I. Mayor nivel de apropiación de la Ley de AIP y de los principios de gobierno abierto para mejor calidad de vida.

Texto del compromiso:

Realizar actividades que fomenten, difundan y faciliten el ejercicio del derecho de AIP, la Ley de AIP y el Gobierno Abierto con la sociedad civil y los funcionarios públicos.

Objetivo:

Lograr el empoderamiento ciudadano y de actores claves de la sociedad civil por medio de la promoción, difusión y ejercicio del derecho de Acceso a la Información Pública (AIP), contribuyendo a la aplicación progresiva de la Ley N° 5282/14 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” y a la participación ciudadana, rendición de cuentas y transparencia mediante el fomento del Gobierno Abierto.

Hitos:

- 1.1 1 Consultorio Jurídico creado dentro de la cátedra de AIP de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción para realizar y dar seguimiento a casos prácticos de solicitudes de información pública, tanto en el ámbito administrativo como en el judicial.*
- 1.2 30 instituciones del Poder Ejecutivo se adecuan al 100 % con los requisitos establecidos en el Artículo 8 de la Ley AIP, de información mínima disponible, utilizando el sistema estandarizado de transparencia activa desarrollado por SENAC y, además, vinculado al Portal Único de AIP.*
- 1.3 1 instancia de mediación administrativa prejudicial creada en la Dirección de AIP, en coordinación con los mediadores de Casas de Justicia del MJ.*
- 1.4 1 concurso de propuestas de difusión dirigido a la ciudadanía para fortalecer la relación entre la agenda de Gobierno Abierto y la mejora de calidad de vida. Una propuesta ganadora implantada.*
- 1.5 50 Municipios adecuan sus páginas web, con el soporte de SENATICS, para cumplir con los requisitos de información mínima disponible, según lo establecido en el Art. 8.º de la Ley AIP y, además, se adhieren al Portal Único de AIP.*
- 1.6 1000 jóvenes de entre 15 y 29 años de edad, 50 periodistas y 300 funcionarios capacitados en AIP en al menos 15 eventos.*
- 1.7 500 personas capacitadas (sociedad civil y funcionarios públicos) a través de Cursos Cortos de Gobierno Abierto.*
- 1.8 1 campaña de sensibilización realizada sobre el derecho de AIP con soporte técnico y difusión de SICOM y OSC, y materiales de capacitación y sensibilización disponibles en formato amigable en sitio web de la Dirección de AIP.*
- 1.9 Ejemplares de Gaceta y de todos los Decretos firmados de los periodos anteriores disponibles en las webs www.gacetaoficial.gov.py y www.presidencia.gov.py, respectivamente.*
- 1.10 Información actualizada trimestralmente sobre la gestión de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con discapacidad y con mecanismo de interacción con la ciudadanía.*

Institución responsable: Ministerio de Justicia (MJ)

Institución (es) de apoyo: Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Gabinete Civil de la Presidencia de la República, Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Universidad Nacional de Asunción, Red de Transparencia y Anticorrupción, Jefaturas TIC de los municipios afectado, Secretaría Nacional de la Juventud, Secretaría de Información y Comunicación

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador y fue sustantiva o completamente implantado

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo ?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
I. Total				✓	✓			✓				✓	Sí			✓	
I.1. Consultorio Jurídico				✓	✓	✓		✓				✓	Sí			✓	
I.2. Sistema estandarizado de transparencia				✓	✓			✓			✓		Sí		✓		
I.3. Mediación administrativa				✓	✓	✓						✓	Sí		✓		
I.4. Un concurso de Propuestas de difusión GA				✓	✓	✓		✓			✓		Sí				✓
I.5. 50 municipios se integran a AIP				✓	✓			✓				✓	Sí				✓
I.6. Capacitación en AIP				✓	✓						✓		Sí			✓	

I.7. Capacitación Cursos Cortos				✓	✓						✓		Sí		✓		
I.8. Campaña de sensibilización				✓	✓						✓		Sí		✓		
I.9. Gaceta conectada				✓	✓						✓		Sí				✓
I.10. Plataforma de interacción y monitoreo CONADIS			✓		✓	✓			✓				Sí	✓			

Contexto y objetivos

La Ley N.º 5282 de Libre Acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental de la República del Paraguay cumplió dos años de su entrada en vigor en septiembre de 2017 y en muchos sentidos significó un cambio sin precedentes para el proceso de fortalecimiento de la gobernabilidad democrática del país¹. Sin embargo, tal como se menciona en la sección de contexto de este informe, son varios los retos que el país sigue enfrentando en materia de acceso a información y libertad de expresión.

Los periodistas constituyen un sector conocedor y usuario del acceso a la información pública. Sin embargo, algunas organizaciones que protegen derechos de los periodistas, como el Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP), han expresado que durante el 2016, el sector periodista ha sufrido ataques, censura y persecución laboral. Según el SPP estas acciones de debilitamiento del espacio cívico son causa de desmotivación para que el gremio ejerza su derecho de acceso a la información y representan la contracara negativa sobre la voluntad política desplegada por el Estado para la protección y el ejercicio de este derecho.

Adicionalmente, es importante destacar que la práctica institucional requiere acompañamiento, porque se presentaron casos de aplicación incorrecta de la ley de acceso a la información pública a nivel municipal, denunciados por medios periodísticos. En concreto, la municipalidad de Encarnación se negó a brindar información sobre una solicitud ciudadana de identificación de los cincuenta mayores contribuyentes morosos en el pago de sus impuestos municipales.²

Otro caso fue el del grupo de ciudadanos Che Kuerái, que se formó entre organizaciones vecinales de la ciudad de San Lorenzo, quienes buscan la transparencia en la administración municipal y denuncian los hechos de corrupción. A ellos se les negó la información e incluso se los maltrató debido a la presentación de sendas solicitudes de acceso a la información pública a la Municipalidad de San Lorenzo sobre administración de fondos municipales dirigido a comisiones vecinales³.

En este sentido, el compromiso tiene como objetivo principal aumentar el conocimiento del derecho de acceso a la información pública por parte de distintos sectores de la ciudadanía, romper paradigmas de oscurantismo de la información estatal e impulsar su utilización por parte de la ciudadanía.

Sus metas apuntan a fortalecer y ampliar los servicios públicos, el derecho de acceso a la información pública y la consolidación de una institucionalidad para el ejercicio efectivo de ese derecho. Esto con énfasis en la capacitación de funcionarios públicos, la inclusión de los

estándares de transparencia activa en los gobiernos locales (municipios) y articulación con el Poder Ejecutivo, de modo que se estimule el uso de los mecanismos establecidos por la Ley.

De la lectura del compromiso se desprende que el 80 % de las metas se dirigieron a aumentar el acceso a la información pública, la calidad y cantidad de información disponible al público, tales como adecuación de instituciones gubernamentales a las obligaciones de transparencia activa, la adhesión de más instituciones al Portal Unificado de Solicitudes de Acceso a la Información Pública y la capacitación a funcionarios y formación ciudadana a través de una campaña de sensibilización sobre acceso a la información pública, a cargo del Ministerio de Justicia y de la Secretaría de Comunicación de la Presidencia de la República.

En el marco de este compromiso, se busca impulsar (aunque en menor medida), estrategias para fomentar la utilización ciudadana de la información pública, tales como:

- la creación de un Consultorio Jurídico especializado en Acceso a la Información Pública en la Universidad Nacional de Asunción;
- un concurso de innovaciones para fortalecer la agenda de Gobierno Abierto en el sector público y la mejora de la calidad de vida, más la implementación de la propuesta ganadora; y,
- un proyecto de creación de una instancia de mediación administrativa prejudicial de resolución alternativa de conflictos.

Por otra parte, las iniciativas de Consultorio Jurídico, el programa DATABOOTCAMP “Entrenamiento intensivo en Derechos Digitales y Periodismo de datos en TEDIC”⁴ y el proyecto de plataforma electrónica accesible a personas con discapacidad están diseñados para mejorar la utilización de la información por parte de la ciudadanía mediante la creación de oportunidades y espacios de participación.

El diseño del compromiso propone acciones claramente verificables, con metas que establecen parámetros de cumplimiento, tales como la población meta en el caso de capacitaciones, la cobertura geográfica esperada y en términos de realización de proyectos y concursos. De forma excepcional, al referirse al “mecanismo de interacción con la ciudadanía” de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS) no queda del todo claro a qué tipo de mecanismo se refiere ni el fin con el cual se creará el mecanismo de interacción.

En su totalidad, el compromiso es bastante ambicioso, en cuanto avanza la creación de mecanismos institucionales para la implementación de la ley de acceso a la información pública. La creación de consultorios jurídicos, centros de mediación, la estandarización de la información y el apoyo en el ámbito local tienen el potencial de transformar prácticas gubernamentales débiles en el cumplimiento de la ley.

Cumplimiento:

El avance de este compromiso a la fecha de cierre del periodo de evaluación es sustancial y en tiempo con los plazos del plan de acción.

Durante el primer año de implementación se avanzó en la preparación del consultorio jurídico de acceso a la información pública (1.1), que finalmente inició funciones en septiembre de 2017, fuera del período de evaluación de este informe. El consultorio es una oficina en el predio de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción, a fin de ofrecer un servicio gratuito de asesoramiento y de ser necesario llevar los casos a los tribunales, con el acompañamiento de abogados especializados y estudiantes de derecho. La iniciativa la apoyan

organizaciones de la sociedad civil, tales como el Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI) e IDEA (Instituto de Derecho y Economía Ambiental) para temas de acceso a la información pública, y cuenta con el apoyo financiero del National Endowment for Democracy⁵.

Sobre el uso del sistema estandarizado de transparencia (1.2), el informe de autoevaluación da cuenta de la incorporación de 17 de las 30 instituciones que se espera incorporar al final de la implementación. El espacio habilitado se encuentra disponible en: <https://devaip.senatics.gov.py/portal/>. Asimismo, se llevaron a cabo capacitaciones dirigidas a responsables de transparencia de instituciones del gobierno.⁶ El avance en este hito se califica como limitado.

Para el establecimiento de la instancia de mediación administrativa (1.3), el Gobierno dio inicio en febrero de 2017 al Programa de Formación en Negociación y Mediación, dirigido a funcionarios municipales. Los investigadores del MRI no tuvieron acceso a evidencia sobre estas actividades, por lo que el avance se considera limitado.

El programa Democracia y Gobernabilidad de CEAMSO/USAID realizó un llamado público, de propuestas de difusión de acceso a la información pública (1.4) dirigidas a la ciudadanía; la propuesta ganadora fue el DataBootCamp implementado por la organización no gubernamental Tecnología y Comunidad (TEDIC). La organización TEDIC posee experiencia en el desarrollo de entrenamientos intensivos en Derechos Digitales y Periodismo de datos, denominados DataBootCamp, habiéndose realizado el primero en 2015.

Durante el mes de julio de 2017 se llevó a cabo una nueva edición de DataBootCamp. El objetivo fue fortalecer la capacidad de la ciudadanía para utilizar la gran diversidad de portales de datos e información pública existentes, mediante el trabajo colaborativo entre estas instituciones en el marco de la alianza por un Gobierno Abierto. Durante tres fines de semana, unos quince participantes del DataBootcamp se entrenaron en la utilización de datos e información pública existentes con el apoyo de dos entrenadores internacionales. Con una metodología práctica aprendieron a bajar, analizar y presentar la información utilizando herramientas digitales de visualización. Los resultados fueron varias narrativas informativas a partir del análisis de los datos estadísticos, demográficos, de pobreza, de salud, educación entre otros.⁷

Con relación a la adecuación de información por parte de los municipios y su incorporación al Portal Único de AIP (1.5), el Gobierno indica que 78 municipios cuentan ya con la información prevista por la Ley. La investigadora verificó algunos de los municipios incluidos en el portal del Gobierno (<https://www.municipios.gov.py/municipios/>) y comprobó la presencia de información sobre organigramas, presupuesto e informes de ejecución.⁸

El Ministerio de Justicia informó de que durante el primer semestre de 2017 se capacitó a más de 1 000 personas en los alcances, beneficios y aplicaciones de la Ley de Acceso a Información Pública (1.6). Estas se llevaron a cabo en diversas ciudades del país y en coordinación con universidades y municipalidades.⁹ Sobre los cursos cortos (1.7) el avance ha sido limitado y solo se han aceptado las propuestas para el desarrollo de los videotutoriales que se utilizarán en las capacitaciones.¹⁰

La meta 1.8, relativa a la campaña de sensibilización sobre la LAIP, presenta avance limitado, ya que dentro del período de evaluación solo se aceptaron las propuestas para la consultoría. Se espera a través de esta consultoría contar con un guion para una obra de teatro que se divulgará nacionalmente. Por otro lado, el Banco Nacional de Fomento divulgó material sobre el Libre Acceso Ciudadano a Información Pública y Transparencia Gubernamental entre 10 000 usuarios de sus servicios.¹¹

El portal www.gacetaoficial.gov.py muestra los ejemplares de la gaceta y decretos de la

administración actual y de las anteriores, por lo que el hito 1.9 se dio por cumplido durante el primer año de implementación. En el caso de la actualización de información sobre la gestión de la Comisión Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad (CONADIS), no se cuenta con información sobre avances, por lo que el hito (1.10) se califica como no iniciado.

Los referentes de organizaciones no gubernamentales que respondieron a las consultadas de los investigadores del MRI son las nucleadas en el Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública (GIAI), quienes consideran prioritario continuar y extender los servicios del Consultorio Jurídico y todas las acciones referidas al acceso a la información pública, previo aprendizaje de que AIP es un móvil de participación ciudadana y de control ciudadano. Así también sostienen que se deben redoblar los esfuerzos vinculados con el fortalecimiento de las Oficinas de Acceso a la Información Pública, gobernaciones y municipios. Continuar con el Consultorio Jurídico de AIP e incorporarlo, y con todas las metas referidas a la implementación de la Ley N.º 5282/14 de Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental en el próximo plan de acción de Gobierno Abierto¹² ha sido su reclamación concreta.

En lo que respecta a las capacitaciones y los talleres de difusión sobre el acceso a la información pública, la Organización CIRD refiere: "... sugerimos que se puedan conciliar agendas entre instituciones públicas y OSC. La Fundación CIRD durante todo el periodo del 2.º plan y parte del 3.º plan ha mantenido este tipo de trabajo mancomunado, por lo que se ha logrado un mayor impacto con gran eficiencia".¹³

Siguientes pasos

Si el compromiso se incorpora en el próximo plan de acción, es necesario considerar aspectos tales como:

- Dotar al Consultorio Jurídico de las capacidades técnicas necesarias para asesorar de manera imparcial casos en los que el espacio cívico se considere vulnerado o en los que se victimice a ciudadanos por ejercer su derecho de acceso a la información o libertad de prensa.
- Continuar con las iniciativas de transparencia a nivel local, a través de mecanismos de participación ciudadana que permitan incidencia sobre las decisiones y el manejo que se hace de los recursos públicos.
- Implantar y dar seguimiento a los cursos de capacitación y campaña de sensibilización, de manera que pueda evaluarse su efectividad y pertinencia de apostar por otras herramientas.
- Tomar en cuenta la perspectiva de las comunidades indígenas en todas las actividades, y tener en cuenta cómo las limitantes educativas y las barreras de idioma pueden dificultar el uso de los mecanismos de acceso a la información ahora disponibles.
- Crear más espacios de capacitación para promover el uso de las herramientas de participación y acceso a la información en la ciudadanía e incorporar el componente de evaluación de resultados basándose en veedurías ciudadanas, que incluya actividades de seguimiento de los beneficiarios.

¹ <http://www.lanacion.com.py/pais/2017/09/28/ley-de-acceso-a-la-informacion-publica-cumple-dos-anos-de-vigencia/>
<http://www.lanacion.com.py/politica/2017/09/29/acceso-a-informacion-publica-cambio-sin-precedentes-para-proceso-democratico/>

² http://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/07/21/luis-yd-niega-informacion-publica-con-aval-de-la-csj/

³ <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/interior/sanlorenzos-piden-informacion-publica-y-les-tratan-como-criminales-1497436.html>

<http://www.sanlorenzopy.com/36350/para-negar-informacion-publica-buscaron-la-quinta-pata-al-gato/>

⁴ <https://datbootcamp.tedic.org/>

⁵ <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/implementan-un-consultorio-jur%C3%ADdico-para-asegurar-el-acceso-la-informaci%C3%B3n-p%C3%BAblica>

⁶ <http://www.senac.gov.py/articulo/433-capacitan-a-las-unidades-para-el-cumplimiento-de-leyes-de-transparencia.html>

⁷ <http://gobiernoabierto.gov.py/articulo/j%C3%B3venes-fueron-capacitados-en-periodismo-investigativo-basado-en-el-%C3%A1lisis-de-datos>

⁸ <http://www.asuncion.gov.py/ejecucion-presupuestaria> y <http://www.filadelfia.gov.py/transparencia/>

⁹ <http://www.ministeriodejusticia.gov.py/index.php/noticias/continuan-jornadas-de-capacitacion-sobre-acceso-la-informacion-publica>

¹⁰ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

¹¹ Información proporcionada por el Gobierno durante el período pre-publicación de este informe:

<https://www.bnf.gov.py/noticias/bnf-difundira-informacion-sobre-acceso-a-la-informacion-publica-a-sus-clientes-tras-una-alianza-de-apoyo-con-el-ministerio-de-justicia-y-ceamso-156>

¹² Recomendación del GIAI – Grupo Impulsor del Acceso a la Información Pública en Paraguay

¹³ Comentario público de la Organización CIRD. Informe de Autoevaluación. Pág. 23.

Se recomienda que se tengan en cuenta los comentarios de la ONG Cird como indicadores de evaluación de los resultados finales que alcance este compromiso.

Tema II. Datos abiertos

Compromiso 2. Implementación continua de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la sociedad civil para su utilización.

Texto del compromiso:

Apertura de nuevos catálogos de datos priorizados, bajo consulta pública, en instituciones del Estado y promoción de los datos abiertos.

Objetivo:

Poner a disposición de la ciudadanía mayor cantidad de datos relevantes en el catálogo, priorizados por consulta pública, y fomentar su uso a través de actividades de difusión y Hackatones.

Hitos:

- 2.1 Datos abiertos publicados de 5 nuevas instituciones priorizadas en consulta pública y agregados al portal www.datos.gov.py
- 2.2 Portal Paraguay Concurso con nuevo sistema implantado para facilitar la disponibilidad de información en formato de datos abiertos y la usabilidad al ciudadano.
- 2.3 Datos abiertos publicados sobre nóminas (altas y bajas) y concursos con visualizaciones interactivas disponibles.
- 2.4 Datos abiertos de información estadística sobre comercio exterior publicados y difundidos periódicamente.
- 2.5 Datos abiertos difundidos a través de un curso on-line, un acuerdo con universidades, una guía de apertura de datos, dos eventos de promoción (Open data day y Segurinfo).
- 2.6 Un hackathon anual de datos abiertos con aplicaciones ganadoras desarrolladas.
- 2.7 Un curso para comunicadores y periodistas sobre herramientas generadas en el marco de Gobierno Abierto y periodismo de datos.
- 2.8 Difusión en el portal de contrataciones públicas de datos abiertos vinculados a Open Contracting y realización de actividades de promoción para promover el uso de estos datos por la ciudadanía o gremios vinculados a las contrataciones públicas.

Institución responsable: Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS), Secretaría de la Función Pública (SFP), Ministerio de Hacienda (MH), Dirección Nacional de Aduanas (DNA), Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

Institución (es) de apoyo: Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE), Dirección Nacional de Aeronáutica Civil (DINAC), Ministerio de Industria y Comercio (MIC), Municipalidad de Asunción, SENATICS, Ministerio de Justicia

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

Resumen del compromiso	Especificidad	Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)	Impacto potencial	¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento
------------------------	---------------	--	-------------------	------------	-----------------------

	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
2. Total			✓		✓			✓			✓		Sí			✓	
2.1 Datos abiertos 5 nuevas instituciones				✓	✓	✓		✓			✓		Sí				✓
2.2 Portal Paraguay Concurra		✓			✓			✓			✓		Sí				✓
2.3 Datos abiertos SFP			✓		✓			✓		✓			Sí				✓
2.4 Datos abiertos Aduanas			✓		✓			✓		✓			Sí			✓	
2.5 Difusión de datos abiertos			✓		✓			✓			✓		Sí			✓	
2.6 Un hackathon anual de datos abiertos			✓		✓			✓			✓		Sí			✓	
2.7 Curso periodismo de datos			✓		✓			✓			✓		Sí				✓
2.8 Open Contracting		✓			✓			✓			✓		Sí		✓		

Contexto y objetivos

Paraguay estrenó su primera plataforma web de datos abiertos para ciudadanos en febrero de 2015¹. Desde entonces y hasta la fecha, qué datos deben ser abiertos y cómo hacerlos accesibles para la ciudadanía² continúa siendo un tema de diálogo de parte de las organizaciones civiles y gubernamentales. La percepción cultural de parte de la ciudadanía acerca de la utilidad de los datos abiertos es también un aspecto que predomina en el diálogo entre actores³.

Este compromiso busca continuar los esfuerzos del país en materia de datos abiertos a través de una serie de acciones que aumentarán el número de conjuntos de datos disponibles —nóminas, comercio exterior—, facilitarán su disponibilidad —a través de Paraguay Concurra— y fomentarán su uso por medio de actividades de difusión —cursos, guías y hackathon.

Las actividades propuestas son claramente relevantes a los valores de acceso a información, participación ciudadana y tecnología e innovación. De manera general, se identifican claramente actividades objetivamente verificables y, en la mayoría de los hitos, los productos esperados. Los hitos también son pertinentes al objetivo que persigue el compromiso. Algunos hitos se

beneficiarían de detalles adicionales, como en el caso de la información sobre comercio exterior, en el que se menciona que esta se actualizará “periódicamente” sin indicar un espacio temporal específico; por otro lado, no se detalla en qué consistirán las actividades de promoción y los medios a utilizar, y en el caso del hackathon, no está claro cuántas aplicaciones se pondrán en marcha.

Este compromiso representa un avance en las acciones que el Gobierno ha venido realizando para mejorar la disponibilidad y utilización de los datos abiertos por parte de la ciudadanía. Es destacable que los datos por publicar resulten de la participación ciudadana, lo que procura garantizar valor público de los datos. Su impacto potencial se considera moderado; en cuanto a aumentar la cantidad de datos disponibles y promocionarlos, no necesariamente resultará en mayor uso ciudadano.

De acuerdo con un experto del Banco Mundial, el impacto de los datos abiertos redundará en el potencial comercial que tienen para generar productos y servicios que acompañen una mejor calidad en la oferta de servicios públicos. Señala entre los vacíos que aún no hay una propuesta clara de los gobiernos en cuanto al valor de los datos abiertos, más allá de la transparencia.⁴ El involucramiento del sector privado y la creación de valor respecto a los datos son fundamentales para lograr transformar datos y apertura en mejores servicios y gestión pública.

Los investigadores del MRI consideran que para asegurar el uso de los nuevos datos es necesario que se tome en cuenta la tecnicidad que algunos datos pueden tener, como los referentes a cifras de comercio exterior, lo que hace necesario que se expresen en términos de más fácil comprensión para la ciudadanía y que la apertura de datos tenga un objetivo concreto de mejora en la gestión pública.

Cumplimiento

Este compromiso registra un nivel de avance sustancial y en tiempo con los plazos establecidos en el plan de acción.

Javier Quiñonez, Director General de Gobierno Electrónico de la SENATICS, explicó que la consulta pública en el portal de datos abiertos se lanzó en el mes de junio de 2017, a través del botón “Pedí tus datos abiertos”. La consulta pública se preparó para su realización en formato electrónico a través de un formulario web (<https://www.paraguay.gov.py/consultas-publicas-datos-abiertos>), el cual está conectado a una visualización actualizada cada día sobre los pedidos realizados por los participantes y se socializó a través de las redes sociales institucionales. Los resultados de la consulta están disponibles en el siguiente enlace: <https://www.paraguay.gov.py/consultas-publicas-datos-abiertos-resultados>.

Las instituciones que abrieron datos a partir de este compromiso fueron 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 referencia al segundo hito, del portal Paraguay Consulta, se han incorporado tres nuevos conjuntos de datos: concursos de la carrera administrativa, nómina de funcionarios y Organismos y Entidades del Estado (OEE). Los datos sobre concursos incluyen información sobre la etapa de postulación, evaluación y el resultado.

Por otro lado, el portal de datos abiertos de la Secretaría de la Función Pública se desarrolló con información de la nómina de funcionarios públicos (<http://datos.sfp.gov.py/data/funcionarios>) y lista de concursos (<http://datos.sfp.gov.py/data/concursos>). La nómina y altas y bajas están disponibles desde el 10 de septiembre de 2016.

El informe de autoevaluación da cuenta de que los datos sobre comercio exterior se encuentran en proceso de definición y de que las guías de datos abiertos ya están disponibles:

<https://www.senatics.gov.py/guias#datos-abiertos>. Se informa, además, de que ya se cuenta con “acuerdos de palabra” con las universidades.⁵

La SENATICS realizó hackathlones anuales —las aplicaciones ganadoras desarrolladas, para la edición de 2016 fueron PresupuestApp en la categoría Presupuesto del Estado; ConcursoPY en la categoría Recursos Humanos y #Vosa en la categoría de sociedad civil—. ⁶ La edición 2017 se llevó a cabo en octubre de 2017, fuera del período de evaluación de este informe, por lo que sus resultados se evaluarán en el informe de fin de término. Tanto las aplicaciones ganadoras en 2016 como las de 2017 no se encuentran en funcionamiento.

En opinión del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD), es necesario que el lanzamiento de estas aplicaciones se fortalezca con campañas de difusión y capacitaciones con grupos de interés, por ejemplo, estudiantes con acceso a herramientas digitales.⁷

En junio de 2017, la consultora y periodista internacional Ginna Morelo desarrolló talleres dirigidos a periodistas en Ciudad del Este, Encarnación y Asunción, sobre los datos públicos y su utilización para investigaciones. Dichas actividades las organizaron el Foro de Periodistas del Paraguay y la Asociación de Periodistas del Sur (Apesur), en el marco del Programa de Democracia y Gobernabilidad que financia USAID.⁸

Por último, con relación a la divulgación de datos abiertos vinculados al Open Contracting, se reporta únicamente un taller dirigido a periodistas, sociedad civil y ciudadanía sobre cómo acceder a los datos, descargarlos y analizarlos.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran pertinente la inclusión de este compromiso en un próximo plan de acción, a fin de que se continúe con el proceso de apertura de datos públicos y la promoción de su utilización por parte de la ciudadanía.

Para esto, se recomienda que se diversifiquen los métodos de consulta pública a través de herramientas como encuestas domiciliarias, grupos focales con comisiones vecinales, consejos de desarrollo municipal, clubes y asociaciones. Esto también permitiría identificar formas en las que los datos se puedan presentar en formatos y lenguaje de fácil comprensión.

Es necesario, además, que se redoblen los esfuerzos para un mayor involucramiento de representantes del sector privado en la reutilización de datos. La asociación entre el sector público, el académico y el privado puede catalizar un ambiente propicio para que la apertura de datos tenga objetivos más allá de la transparencia y volcar esos esfuerzos en la mejora de la calidad de servicios públicos en sectores como salud, educación o compras públicas. En la Conferencia IODC (International Open Data Conference) de 2016 se trató el caso de la importancia de la colaboración entre el sector público, el privado y los datos abiertos para mejorar la gestión de la salud.⁹

¹ <http://www.emol.com/noticias/tecnologia/2015/02/20/704555/paraguay-estrena-su-primera-plataforma-web-de-datos-abiertos-para-ciudadanos.html>

² <http://www.datos.org.py/gobierno-abierto-sociedad-civil-datos-abiertos>

³ <http://www.paraguay.com/nacionales/para-que-sirven-los-datos-abiertos-123993>

⁴ <https://blogs.worldbank.org/opendata/es/el-impacto-en-el-desarrollo-de-los-datos-abiertos-el-rol-decisivo-del-sector-privado>

⁵ <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>

⁶ [http://www.lanacion.com.py/2016/12/08/fueron-premiados-los-ganadores-la-tercera-edicion-del-hackathon/;](http://www.lanacion.com.py/2016/12/08/fueron-premiados-los-ganadores-la-tercera-edicion-del-hackathon/)

[http://hackathon.innovando.gov.py/edicion-2017;](http://hackathon.innovando.gov.py/edicion-2017)

<http://hackathon.innovando.gov.py/application/files/2114/9945/0335/INNOVANDOPY2017-HACKATHON-BASESYCOND-CORREGIDO.docx.pdf>

⁷ Opinión obtenida del informe de autoevaluación de medio término del Gobierno:

<https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>

⁸ <http://www.abc.com.py/nacionales/experta-capacita-a-periodistas-de-itapua-l607634.html>

⁹ Datos abiertos y salud, conclusiones extraídas de IODC 2016 <http://datos.gob.es/es/noticia/datos-abiertos-y-salud-conclusiones-extraidas-del-iodc-2016>

Tema III. Participación y monitoreo ciudadano

Compromiso 3. Implementación de nuevos canales de monitoreo ciudadano de obras y servicios públicos

Texto del compromiso:

Creación de nuevos sistemas de monitoreo social de obras públicas y servicios públicos, y contribución al aumento de la ética dentro de la función pública.

Objetivo:

Promover el monitoreo social de obras públicas y servicios públicos y facilitarlo, así como contribuir al aumento de la ética dentro de la función pública.

Hitos:

- 3.1 En el Portal de Contrataciones Públicas, desarrollar, implantar y actualizar un mapa interactivo de las obras públicas adjudicadas, con la opción de que la ciudadanía realice denuncias por este medio y les dé seguimiento.*
- 3.2 Mapa web interactivo de obras públicas (MAWIO) del Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones con módulo de retroalimentación y monitoreo ciudadano desarrollado, implantado, difundido y actualizado periódicamente.*
- 3.3 Dos herramientas electrónicas (Sistema informático de gestión de interacción-reclamos ciudadanos y Sistema web para monitoreo físico, financiero, ambiental y social de obras) de obras públicas desarrolladas, implantadas y difundidas.*
- 3.4 Dos herramientas (Sistema informático de gestión de interacción-reclamos ciudadanos y Sistema web para monitoreo físico, financiero, ambiental y social de obras) de obras y servicios de agua y saneamiento desarrolladas, implantadas y difundidas.*
- 3.5 Desarrollo y difusión de aplicación móvil para el Portal de denuncias de corrupción.*
- 3.6 Datos abiertos publicados sobre información pública de transparencia activa, información sobre denuncias, sumarios, causas penales e investigaciones preliminares que permita conocer el trámite y resultados de las denuncias y casos.*
- 3.7 Portal web y aplicación móvil de reclamos sobre servicios públicos desarrollado y difundido entre los usuarios.*
- 3.8 Una herramienta electrónica desarrollada y 17 encuentros departamentales realizados para el monitoreo ciudadano al Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad.*
- 3.9 Una herramienta tecnológica de interacción ciudadana para el acompañamiento y monitoreo del presupuesto, ejecución del presupuesto, nómina, deuda pública, inversión pública y catastro. Difundir, promover la participación ciudadana y el uso de datos abiertos del Ministerio de Hacienda.*
- 3.10 Consulta pública, a través de dos consultas on-line a usuarios e instituciones requeridas, para priorizar servicios y trámites a ser incluidos en la ventanilla única de www.paraguay.gov.py*

Institución responsable: Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP), Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC), Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A. (ESSAP), Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS), Secretaría Nacional por los Derechos Humanos de las Personas con Discapacidad (SENADIS), Ministerio de Hacienda (MH)

Institución(es) de apoyo: Red de Transparencia y Anticorrupción; Administración Nacional de Electricidad (ANDE); Municipio de Asunción; Responsables en la matriz del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad: MSPyBS, MEC, MM, MT, SNJ, SNNA, SFP, STP; Consejo de Gobernadores; y Organización Paraguaya de Cooperación Intermunicipal (OPACI).

Fecha de inicio: 1.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
3. Total			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
3.1. Mapa interactivo de obras públicas			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
3.2. MAWIO			✓		✓	✓		✓			✓		Sí	✓			
3.3. Monitoreo obras públicas MOPC			✓		✓	✓		✓			✓		Sí	✓			
3.4. Agua y saneamiento			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
3.5. App de denuncias anticorrupción			✓		✓	✓		✓			✓		Sí			✓	
3.6. Datos abiertos SENAC			✓		✓			✓			✓		Sí				✓
3.7. Reclamos sobre servicios públicos			✓			✓		✓			✓		Sí	✓			
3.8. Monitoreo ciudadano al Plan Nacional de Personas con discapacidad			✓		✓	✓		✓			✓		Sí	✓			
3.9. Monitoreo ciudadano del presupuesto			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		

3.10. Priorización servicios en ventanilla única on-line			✓			✓			✓			✓			Sí				✓		
--	--	--	---	--	--	---	--	--	---	--	--	---	--	--	----	--	--	--	---	--	--

Contexto y objetivos

El Gobierno de Paraguay considera que las herramientas con las que cuenta la ciudadanía para la presentación de reclamos y monitoreo sobre obras públicas y servicios son limitadas. Existe, además, insuficiente información sobre cómo se manejan las denuncias de corrupción una vez que se interponen.¹

La escasez de herramientas de monitoreo ciudadano de obras y servicios públicos se corresponde con la débil cultura de la participación ciudadana que aún persiste en el país. En el 2015, a instancias del segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, se creó el Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza “Sembrando Oportunidades”, antecedente importante en materia de transparencia y acceso a la información pública para el seguimiento de programas sociales.²

Para continuar con estos esfuerzos, este compromiso propone la creación de herramientas tecnológicas y aplicaciones móviles para la gestión del seguimiento a denuncias ciudadanas en las áreas de contrataciones, obras públicas, agua, corrupción y causas penales. Además, se creará una herramienta electrónica para el monitoreo del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad, y para el monitoreo y el acompañamiento del presupuesto y la deuda pública. También se priorizarán los servicios y trámites que se incluirán en la ventanilla única de www.paraguay.gov.py, a través de dos consultas en línea a usuarios e instituciones.

Estas acciones permitirán hacer transparente la información sobre obras públicas disponible para la ciudadanía e incentivar su participación a través de la presentación de denuncias y la posibilidad de realizar monitoreo en áreas relevantes, todo esto en consonancia con los valores de acceso a la información, participación ciudadana y tecnología e innovación de la AGA.

Los investigadores del MRI consideran que este compromiso tiene un nivel de especificidad media, ya que en todos los casos es posible identificar el producto esperado —herramientas o sistemas tecnológicos— y estos son relevantes al objetivo del compromiso. Sin embargo, el texto del compromiso no establece si en cada una de las instituciones en las que se crearán estas herramientas se establecerán protocolos que permitan no solo una adecuada gestión de dichos instrumentos, sino el correcto procesamiento de las denuncias o quejas que se reciben, a fin de dar una respuesta efectiva.

En este sentido, el impacto potencial de este compromiso en su totalidad se considera moderado. La mera puesta a disposición de información no garantiza su uso por parte de la población, en especial si esta no se acompaña de procesos que vayan más allá de la difusión y promuevan la capacitación sobre el aprovechamiento de las nuevas herramientas. Por otro lado, tal como se explicó con anterioridad, en función del planteamiento del compromiso no es posible determinar si las acciones propuestas lograrán mejorar la efectividad en la gestión de denuncias, pues una acción de monitoreo no existe por sí, es un medio para lograr acción de seguimiento y respuesta. El compromiso no establece esa relación ni el alcance para ella.

Cumplimiento

Este compromiso se encuentra a tiempo y con un nivel de avance limitado.

Con relación al portal de contrataciones públicas, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas informó que se encontraba en la etapa de planificación y definición del modelo a seguir

para el desarrollo del sistema, incluyendo sus implicaciones legales. Por tanto, el avance de este hito se considera limitado.³

En junio de 2017, el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) presentó su sistema de geolocalización de obras y puentes de todo el país⁴. Al ingresar al mapa por satélite de obras ubicado en <http://tembiapo.mopc.gov.py/> y <http://puente.mopc.gov.py/>, se puede obtener información sobre el nombre, tipo, estado (en curso o finalizada), ID de licitación, contratista, localidades beneficiadas, fecha de inicio y finalización (o avances, en porcentaje) y monto de inversión en moneda nacional de una determinada obra pública.

Al cierre del período de evaluación -30 de junio de 2017- no se registraban avances en el mapa web interactivo de obras públicas (MAWIO), y en el caso de los sistemas informáticos y la web de monitoreo de obras públicas —hito 3— el avance alcanzado es limitado.⁵

Sobre el sistema informático de gestión de interacción-reclamos ciudadanos y sistema web para monitoreo físico, financiero, ambiental y social de obras y servicios de agua y saneamiento, a cargo de la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay S. A., el Informe de Autoevaluación refiere que se encuentra en etapa de planificación y llamado a concurso de oferentes.⁶

La Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) puso en funcionamiento el portal de denuncias de corrupción e información sobre las instituciones intervinientes en una investigación.⁷ El texto del compromiso menciona una aplicación móvil que aún no se ha desarrollado. Por otro lado, en el Portal de Datos Abiertos del Gobierno, se cuenta con los siguientes datos de la SENAC: información sobre denuncias de corrupción, sumarios administrativos, causas penales e investigaciones preliminares, que a través de su visualización permiten conocer el trámite y resultados de las denuncias y los casos desarrollados.⁸

En lo relativo a disponer de una herramienta tecnológica de interacción ciudadana para el acompañamiento y monitoreo del presupuesto y otras áreas de las finanzas públicas, están ya disponibles diez conjuntos de datos.⁹ Si bien los datos relacionados con el presupuesto público suelen ser complejos de entender para la mayoría de las personas, la herramienta PresupuestAPP busca facilitar la comunicación de este tipo de datos para lograr el monitoreo y fomentar la participación en este sector. No obstante, la herramienta aún no se ha lanzado y se encuentra en fase de pruebas por parte del Ministerio de Hacienda.

Por otro lado, tanto la herramienta electrónica para el monitoreo ciudadano del Plan de Acción Nacional por los Derechos de las Personas con Discapacidad como los encuentros departamentales no registran avances al cierre del período de evaluación.

Finalmente, se ha habilitado una consulta pública a través de la cual se pregunta a la ciudadanía, por medio de un formulario electrónico ubicado en el Portal Nacional de Paraguay: www.paraguay.gov.py¹⁰, qué trámites y servicios deben incluirse en la ventanilla única de trámites *on-line*. Aún no se ha llevado a cabo un corte parcial de información con el grado de alcance y número de respuestas ciudadanas a la consulta que se encuentra a cargo de la Secretaría Nacional de Tecnologías de Información y Comunicación.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI consideran que este compromiso podría incorporarse en un próximo plan de acción, a fin de que a partir de las herramientas creadas se apueste por impulsar acciones de seguimiento y corrección o mejora de las situaciones anómalas encontradas.

Para ello recomiendan que futuros compromisos de esta naturaleza definan claramente los protocolos que permitirán a las instituciones del Gobierno hacer un adecuado abordaje de las

denuncias y las reclamaciones ciudadanas, para lograr dar una respuesta adecuada. Estos protocolos deberán establecer los procesos sancionatorios para aquellos funcionarios que estén incumpliendo con su función, y la respectiva devolución al ciudadano, en línea con el valor de rendición de cuentas públicas de la AGA.

Respecto a las actividades que buscan promover la veeduría ciudadana, es necesario que la creación de herramientas se acompañe con procesos de formación y que se tomen en cuenta experiencias relevantes en el país.

Finalmente, y considerando que el compromiso plantea como objetivo aumentar la ética en la función pública, los investigadores del MRI consideran que sería importante realizar un proceso de diagnóstico en el interior de las instituciones públicas participantes. Con esto se podrían identificar los factores de riesgo o vulnerabilidades y, a partir de eso, determinar las acciones que se consideren pertinentes para mejorar. Lo anterior también facilitaría una línea base para plantear metas de cumplimiento que puedan reflejar cambios positivos en prácticas gubernamentales.

¹ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PY_NAP3_0_0.pdf

² Compromiso 8: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_EOTR_2014-2016.pdf

³ <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>

⁴ <http://tembiapo.mopc.gov.py/>

⁵ <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>

⁶ <https://www.contrataciones.gov.py/licitaciones/convocatoria/330294-consultoria-desarrollo-sistema-informatico-seguimiento-obras-simffaso-sigirci-1.html>

⁷ <http://www.denuncias.gov.py/ssps/>

⁸ <http://datos.senac.gov.py/>

⁹ <https://datos.hacienda.gov.py/data>

¹⁰ <https://www.paraguay.gov.py/tramite-100-en-linea>

Tema IV. Rendición de cuentas

Compromiso 4. Mejora de los mecanismos de rendición de cuentas a disposición de la ciudadanía

Texto del compromiso:

Puesta a disposición, mejora de informaciones y mecanismos de rendición de cuentas para la ciudadanía.

Objetivo:

Aumento de la rendición de cuentas y sistema de gestión por resultados mejorados mediante la participación ciudadana.

Hitos:

- 4.1 Catálogo de planes de acción y rendición de cuentas relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, implantado y difundido.
- 4.2 Manual de rendición de cuentas diseñado, desarrollado y socializado.
- 4.3 Implementación en dos instituciones del modelo de rendición de cuentas previsto en el manual.

Institución responsable: Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP).

Institución(es) de apoyo: Red de Transparencia y Anticorrupción

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 2.º semestre de 2018

Resumen del compromiso	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
4. Total			✓		✓					✓			Sí		✓		
4.1. Catálogo planes de acción y rendición de cuentas			✓		✓					✓			Sí		✓		
4.2. Manual de rendición de cuentas			✓		✓					✓			Sí				✓
4.3. Implementación en dos instituciones			✓		✓					✓			Sí		✓		

Contexto y objetivos

De acuerdo con el plan de acción, este compromiso surge de la necesidad de abordar la falta de mecanismos institucionales de rendición de cuentas, informes y datos oportunos sobre el gasto público, los cuales se consideran obstáculos para la participación ciudadana en la gestión pública.¹ Para ello, se propone la aplicación de mecanismos de rendición de cuentas en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo 2030.

El plan lo lanzó el Ejecutivo en diciembre de 2014. Se trata de un documento estratégico que facilitará la coordinación de acciones en las instancias sectoriales del Poder Ejecutivo, así como con diversos niveles del Gobierno, la sociedad civil, el sector privado y, eventualmente, los poderes Legislativo y Judicial.² Sus estrategias apuestan por la promoción de la gestión pública eficiente y transparente.

Las acciones que propone el compromiso incluyen la implementación y difusión de un catálogo de planes de acción y rendición de cuentas relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo, el diseño, el desarrollo y la socialización de un manual de rendición de cuentas, y su implementación en dos instituciones del Gobierno.

Si bien estas acciones representan productos objetivamente verificables, existen vacíos en el compromiso que hacen que su especificidad se considere media. No está claro si los planes de acción a los que hace referencia el hito I se relacionan con los procesos de rendición de cuentas en sí o con las acciones que se llevarán adelante como parte del Plan Nacional de Desarrollo. El segundo hito no define metas de socialización ni ofrece detalles sobre las actividades de socialización. Finalmente, no hay criterios de selección de las instituciones piloto o el proceso para valorar el ejercicio piloto para determinar su escalabilidad futura.

Si bien es posible determinar qué se hará, no lo es determinar qué resultados se obtendrán de los ejercicios de divulgación de información que plantea el compromiso. Pese a que estas acciones resultan relevantes para posicionar la temática de rendición de cuentas en la agenda pública, no está claro si se logrará un cambio en la práctica gubernamental que permita que se tomen medidas correctivas en los casos de incumplimiento o que se realicen procesos de devolución a la ciudadanía.

Cumplimiento

En el primer año de implementación, el compromiso se encuentra a tiempo y con un nivel de avance limitado.

Conforme se desprende del informe de autoevaluación, se encuentra en planificación el Catálogo de planes de acción y rendición de cuentas relacionados con el Plan Nacional de Desarrollo 2030, para su posterior difusión e implementación.³

El Manual de Rendición de Cuentas para entidades del Poder Ejecutivo se aprobó el 14 de marzo de 2017, a través de la resolución N° 44/17 de la SENAC.⁴ De acuerdo con el Gobierno, con este manual “se intenta modificar la rendición de cuentas, transformando la visión tradicional de un simple informe de gestión a una rendición, constante y participativa de los compromisos institucionales asumidos”.⁵

Por otro lado, en el momento de la elaboración de este informe, los investigadores del MRI constataron que la SENAC se encontraba en llamamiento público a la presentación de ofertas para cubrir la Consultoría para el apoyo a la SENAC en la implementación del Manual de Rendición de Cuentas en el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones. Ambas instituciones son las que implantarán el Modelo de Rendición de Cuentas previsto en el manual.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan la inclusión de este compromiso en el próximo plan de acción, adaptando la metodología de rendición de cuentas a la definición de la AGA. Es necesario, además, que se amplíe el alcance de este ejercicio a un mayor número de instituciones de gobierno.

La implementación del Plan Nacional de Desarrollo se beneficiaría también de la creación de comités de veeduría ciudadana que acompañen a las instituciones de Gobierno en el proceso de implementación de sus planes de trabajo. Por otro lado, en estos procesos es importante que se considere la perspectiva ciudadana, en el sentido de demostrar claramente cómo las acciones que se están tomando buscan beneficiar a la población.

¹ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PY_NAP3_0_0.pdf

² <http://www.stp.gov.py/pnd/wp-content/uploads/2014/12/pnd2030.pdf>

³ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

⁴ <http://www.senac.gov.py/articulo/421-manual-de-rendicion-de-cuentas.html>;

http://www.senac.gov.py/archivos/documentos/Manual%20de%20Rendicion%20de%20Cuentas_52m8wiox.PDF

⁵ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

Tema V. Participación y gobierno local

Compromiso 5. Fortalecimiento de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas a nivel municipal y departamental.

Texto del compromiso:

Realización de mesas en donde se delinearán y enriquecerán los planes municipal y departamental respecto a Cultura, Seguridad, Mujer y Desarrollo Sustentable, y publicación de información sobre inversión en niñez y adolescencia.

Objetivo:

Fortalecer la participación ciudadana municipal y departamental con relación a los planes nacionales de Cultura, Seguridad, Mujer, Desarrollo Sustentable e Inversión en niñez y adolescencia.

Hitos:

- 5.1 125 Mesas de Cultura desarrolladas como mecanismo de participación ciudadana para el acceso a la información y la interacción en la gestión cultural en el marco del Plan Nacional de Cultura.
- 5.2 175 Consejos de Desarrollo Municipales fortalecidos del universo de 250 municipios existentes en el país.
- 5.3 200 Planes de Desarrollo municipales elaborados de manera participativa y disponibles en línea.
- 5.4 12 Consejos de Desarrollo Departamentales fortalecidos del universo de 17 departamentos existentes en el país.
- 5.5 15 Planes de Desarrollo departamentales elaborados de manera participativa y disponibles en línea.
- 5.6 16 mesas regionales de seguridad y convivencia ciudadana desarrollada con 300 gerentes formados para gestión de la seguridad y elaboración e implementación de los planes locales de prevención del delito.
- 5.7 Una campaña de sensibilización, 17 encuentros departamentales y 4 mesas de diálogo para la promoción de la participación política y social de la mujer.
- 5.8 Sistema de información sobre la inversión en niñez y adolescencia accesible y oportuna, con datos desagregados para visibilizar y dar a conocer la inversión del Gobierno central, de al menos 5 gobiernos departamentales y 15 gobiernos municipales.

Institución responsable: Secretaría Nacional de Cultura (SNC), Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP), Ministerio del Interior (MDI), Ministerio de la Mujer (MINMUJER), Secretaría Nacional de la Niñez y Adolescencia (SNNA).

Institución (es) de apoyo: Asociación cultural Manduara, Policía Nacional, Secretaría Nacional Anticorrupción, Ministerio de Hacienda, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Comisiones de Género de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, comisiones vecinales en 6 departamentos del país, Sajonia Libre y Segura, CIRD, CEAMS, mujeres políticas y redes de mujeres políticas, autoridades (estructura) de los partidos políticos y comunicadores, Mesa de inversión en Niñez y Adolescencia.

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
5. Total				✓		✓		✓			✓		Sí		✓		
5.1 Mesas de cultura				✓		✓					✓		Sí		✓		
5.2 175 Consejos de Desarrollo Municipal fortalecidos		✓				✓					✓		Sí			✓	
5.3 200 planes de desarrollo municipales			✓			✓		✓			✓		Sí				✓
5.4 12 Consejos de desarrollo departamental fortalecidos		✓				✓					✓		Sí			✓	
5.5 15 Planes de desarrollo departamental			✓			✓		✓			✓		Sí			✓	
5.6 16 Mesas regionales de seguridad y convivencia ciudadana			✓			✓					✓		Sí		✓		
5.7 Participación política y social de la mujer			✓			✓					✓		Sí		✓		
5.8 Inversión en niñez y adolescencia, con datos desagregados				✓	✓			✓			✓		Sí		✓		

Contexto y objetivos

De acuerdo con el plan de acción, este compromiso surge como respuesta a la falta de participación ciudadana en áreas clave de la política pública: cultura, seguridad, mujer, desarrollo sustentable, y a la falta de información sobre inversión en niñez y adolescencia.

El compromiso propone el fortalecimiento de 187 consejos de desarrollo municipal y departamental, así como la elaboración de 215 planes de desarrollo de los municipios y departamentos. Asimismo, se llevarán a cabo 125 mesas de cultura y 16 mesas de seguridad y convivencia; de estas últimas se esperan desarrollar e implantar planes locales de prevención del delito.

Para la promoción de la participación política de las mujeres a nivel local se implantará una campaña de sensibilización, encuentros departamentales y mesas de diálogo, mientras que en el área de niñez y adolescencia se publicarán datos desagregados sobre la inversión que se realiza a nivel local.

Los investigadores del MRI consideran que el compromiso no identifica claramente el problema público que debe atenderse para cada una de estas áreas de política pública. Por ejemplo, en el caso de los consejos de desarrollo municipal, no está claro si la falta de participación se debe a problemas en la coordinación por parte de las municipalidades, a la carencia de recursos para llevar adelante sus actividades o a la indiferencia de la población. Por otro lado, en el caso de la información sobre inversión en niñez y adolescencia, no queda claro si la publicación responde a la demanda ciudadana.

La especificidad del compromiso se califica como media, ya que en general es posible identificar productos objetivamente verificables. En algunos casos, sin embargo, hacen falta detalles que permitan una mejor comprensión de lo que la actividad persigue. Por ejemplo, en el caso de los consejos de desarrollo, no queda claro en qué consistirá el “fortalecimiento” que se busca promover. Otro vacío importante es la falta de información sobre cómo se tendrán en cuenta las contribuciones recibidas y la forma en la que se tomará la decisión de qué se incorporará en los diferentes planes.

El compromiso está planteado como un ejercicio para fortalecer la participación ciudadana; sin embargo, sus acciones, amplias y dispersas, no se concentran en cómo sucederá esto, sino que se enfoca en crear más espacios. Las actividades que se llevarán adelante a través del compromiso permitirán posicionar estos temas en la agenda pública y representarán un avance en la dirección correcta para la incorporación permanente de la perspectiva ciudadana. En este sentido, su impacto potencial se considera moderado. Los investigadores del MRI consideran que para el caso de las iniciativas relacionadas con la participación política de las mujeres y la inversión en niñez y adolescencia, es necesario que se lleven a cabo acciones que permitan una mayor incidencia ciudadana, teniendo en cuenta la importancia de ambos temas.

Cumplimiento

Este compromiso muestra un nivel de avance limitado durante el primer año de implementación y se encuentra a tiempo según los plazos establecidos en el plan de acción.

Las mesas de cultura no registraron avance en sus actividades durante el primer año de implementación. Lo mismo sucede con la elaboración y posterior implementación de los planes locales de prevención del delito, proyectados en el marco del Programa SEAMOS CIUDADANOS a cargo del Ministerio del Interior¹.

Las acciones referente a la promoción de la participación política y social de la mujer² se encuentran también con cumplimiento limitado y se espera el desarrollo de la campaña de sensibilización, los encuentros departamentales y las mesas de diálogo político durante el segundo año de vigencia del plan de acción, conforme lo manifestado por funcionarias del Ministerio de la Mujer.

En cuanto al hito de implementación de un “Sistema de información sobre inversión en niñez y adolescencia, con datos desagregados”, se encuentra en fase de planificación y presenta un cumplimiento limitado.

En el mes de septiembre de 2016 se llevó a cabo el Primero Congreso de Consejos de Desarrollo, con participación de 117 municipalidades y 13 gobernaciones. En el encuentro se presentó el “Material de Apoyo para Consejos de Desarrollo”, como instrumento de apoyo a la participación ciudadana en las municipalidades.³ Los investigadores pudieron verificar fotografías de la actividad y el documento del material.⁴

De acuerdo con la información del informe de autoevaluación, a junio de 2017 se habían realizado 240 planes de desarrollo municipal y 15 planes de desarrollo municipal. Esto a través de 28 talleres que contaron con la participación de 1 481 personas⁵. Los investigadores no pudieron verificar los documentos de dichos planes.

Con relación a estos últimos hitos, los representantes el Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD) consideraron que actualmente no existen indicadores que permitan medir la funcionalidad de estos espacios ni su nivel de incidencia en las políticas públicas, por lo que consideran pertinente llevar a cabo un proceso de evaluación.

Siguientes pasos

En consideración de la importancia de estas áreas de política pública y las posibilidades que podrían abrirse para la participación ciudadana, los investigadores del MRI recomiendan que en futuros planes de acción se puedan desagregar las áreas de políticas públicas e incluir compromisos propios en cada temática. Esto deriva de un proceso de diagnóstico claro e identificación del problema pública en dicha área sobre la cual se planteará el compromiso con un objetivo concreto. Por ejemplo, para las actividades relacionadas con la participación política de las mujeres, es necesario identificar acciones encaminadas a reducir las barreras que impiden su llegada a cargos públicos, sean estos legales o culturales.

En línea con la sugerencia del CIRD, se recomienda llevar a cabo un proceso de evaluación que permita determinar la calidad de estos espacios de participación y cómo han contribuido (o no) a mejorar el nivel de incidencia ciudadana.

Por otro lado, sería interesante incorporar la perspectiva de rendición de cuentas —según la definición de la AGA— a través de procesos de seguimiento a la implementación de los planes de desarrollo, de forma que las autoridades municipales puedan tomar medidas correctivas en aquellos casos en los que no se avanza según lo esperado. En este caso, la figura de las comisiones de veeduría ciudadana podría ser de utilidad.

¹ <http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/7373-programa-seamos-ciudadanos-construyendo-convivencia-gener%C3%B3-integraci%C3%B3n-del-ministerio-con-la-ciudadan%C3%ADa-en-la-costanera>
<http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/7895-ministerio-del-interior-proyecta-jornada-de-asistencia-integral-para-pobladores-de-arroyito>
<http://www.mdi.gov.py/index.php/seguridad-ciudadana/item/7180-ministerio-desarrolla-2%C2%AA-jornada-del-programa-%E2%80%9Cseamos-ciudadanos-%E2%80%93-construyendo-convivencia%E2%80%9D>

² http://www.mujer.gov.py/index.php?clD=1337&ctask=check-out&ccm_token=1484661781:472c1052744bdfc97a44fbc240de5d24
http://www.mujer.gov.py/application/files/1814/8466/2170/Plan_Trienal_16.03.16.pdf

³ <http://www.stp.gov.py/v1/primer-congreso-nacional-de-consejos-de-desarrollo-del-reunio-a-mas-de-800-lideres-locales-de-todo-el-pais/>

⁴ Disponible en: <http://www.stp.gov.py/v1/wp-content/uploads/2018/07/Material-de-Apoyo-para-Consejos-de-Desarrollo.pdf>

⁵ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

Tema VI. Ambiente y recursos naturales

Compromiso 6. Mejoramiento de la cantidad y la calidad de información pública disponible sobre ambiente y recursos naturales.

Texto del compromiso:

Datos abiertos e información pública disponible sobre ambiente y recursos naturales, tales como evaluaciones de proyectos ambientales, informes sobre calidad de aire y recursos hídricos, así como el inventario forestal nacional.

Objetivo:

Contribuir a la rendición de cuentas, la participación ciudadana y la transparencia a través del acceso a la información relacionada con el ambiente.

Hitos:

- 6.1 Publicar información en formato reutilizable en el portal institucional, que permita al ciudadano participar por medio de observaciones u objeciones en la evaluación de proyectos de impacto ambiental.*
- 6.2 Informes periódicos del Estado de Calidad de Aire y Recursos Hídricos publicados.*
- 6.3 Inventario Forestal Nacional e Informes anuales de catastro de industrias y viveros forestales disponibles en el portal institucional.*
- 6.4 Planes de manejo forestal y planes de uso de la tierra publicados en el portal institucional, que permitan al ciudadano participar por medio de observaciones u objeciones en la evaluación.*

Institución responsable: *Secretaría del Ambiente (SEAM), Instituto Forestal Nacional (INFONA).*

Institución(es) de apoyo: *SENATICS, CEAMSO, IDEA, Fundación Moisés Bertoni, Unión Industrial Paraguaya (UIP), Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF), Lezcano y Asociados, Universidad San Carlos, Universidad Técnica de Comercialización y Desarrollo (UTCD), ECOPLOM Paraguay, Organización Paraguaya de Conservación y Desarrollo Sustentable (ODAPES), FCBT (Fondo de Conservación de Bosques Tropicales), World Resources Institute (WRI), Fundación Prof. Dr Reinaldo Decoud, Facultad Politécnica de la Universidad Nacional de Asunción y Grupo de Trabajo AGA de Apertura de Recursos Naturales, USAID.*

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
6. Total		✓			✓			✓		✓			Sí		✓		
6.1. Datos abiertos sobre Evaluación de Impacto Ambiental		✓			✓			✓		✓			Sí	✓			
6.2. Informes periódicos sobre CA y RH		✓			✓					✓			Sí	✓			
6.3. INF e informes anuales de catastro <i>on-line</i>		✓			✓			✓		✓			Sí				✓
6.4. Planes de manejo forestal y planes de uso de la tierra <i>on-line</i>		✓			✓			✓		✓			Sí	✓			

Contexto y objetivos

Actualmente, en Paraguay la información que se pone a disposición de la ciudadanía en materia ambiental es escasa o nula. No se publican de oficio datos sobre la calidad del aire, recursos hídricos, planes de uso de la tierra o informes de evaluación de impacto ambiental.

De acuerdo con Gladys Cassacia, de la organización Gente, Ambiente y Territorio (GAT), existen prácticas del Gobierno que van en contra de la protección del medioambiente —como la deforestación en el Chaco paraguayo pese a prohibiciones— y que vuelven necesario hacer transparente la gestión medioambiental y establecer mecanismos de rendición de cuentas claros. Esto es especialmente relevante si se toma en cuenta que son los sectores campesinos e indígenas los más afectados por este tipo de prácticas, además de que organismos como la CEPAL han advertido del riesgo que el país enfrenta ante el cambio climático y que podrían llevar a perder hasta un 2 % de su producto interno bruto.¹

La organización Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF, por sus siglas en inglés), por su parte, señala el caso del Decreto Presidencial (N.º 7702 del 14/09/17) como un retroceso legal en materia ambiental. Dicho decreto brinda “autorización para la deforestación de la reserva legal exigida para las propiedades rurales”. A inicios de 2017, organizaciones de la sociedad civil

denunciaron a la Secretaría del Ambiente (SEAM) la apertura de picadas en el referido inmueble, conocido como finca N.º 13 122, sin obtener respuesta por parte de la Secretaría. Indicaron, además, que tampoco recibieron respuesta a la solicitud de una copia de la auditoría ambiental realizada por la firma explotadora responsable de los trabajos en la zona.

El objetivo principal de este compromiso es contribuir a la transparencia a través del acceso a la información relacionada con el ambiente, con énfasis en lo referente a información relacionada con informes de evaluación de impacto ambiental. De esta forma, se busca brindar más y mejores herramientas a la ciudadanía, para ejercer el control sobre las actividades de la gestión de políticas públicas medioambientales.

Los investigadores del MRI consideran que la principal debilidad de este compromiso radica en su redacción. Si bien el objetivo hace referencia a los valores de participación ciudadana y rendición de cuentas, estos no se reflejan claramente en la descripción de las actividades que se llevarán a cabo para el logro del compromiso. Los hitos 1 y 4 indican que a partir de la publicación de la información, los ciudadanos tendrán la oportunidad de presentar observaciones y objeciones. Sin embargo, no se establecen claramente los parámetros de la interacción o el momento del proceso de evaluación ambiental en el que se intervendrá o que se controlará. En este sentido, el compromiso se considera únicamente relevante a los valores de acceso a información y tecnologías e innovación, y su especificidad es baja. Este problema de redacción lo puntualizaron también las organizaciones de la sociedad civil que participan del espacio de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, las que se lamentaron acerca de cómo quedó plasmado el texto final del compromiso, haciéndolo de imposible cumplimiento.

En opinión de los investigadores MRI, si el compromiso se implantara por completo tendría un impacto potencial menor sobre la práctica gubernamental. Aunque la publicación de información representa un avance para hacer transparente la gestión medioambiental en el país, las acciones propuestas no lograrán establecer los mecanismos de participación ciudadana y rendición de cuentas que permitan subsanar situaciones como las denunciadas por GAT y WWF. Tampoco se le brindarán a la ciudadanía los espacios necesarios para que sus voces se escuchen en aquellos proyectos que impactan directamente en su calidad de vida.

Cumplimiento

El nivel de cumplimiento del compromiso durante el primer año de implementación es limitado, pero de acuerdo con los plazos establecidos en el plan de acción.

A la fecha de cierre del período de evaluación, aún no se había iniciado la publicación de los proyectos de impacto ambiental, los informes de calidad del aire y recursos hídricos o los planes de manejo forestal y de uso de la tierra.

Únicamente el hito 4 registra la implementación completa de sus actividades. Los investigadores del MRI pudieron únicamente verificar la publicación del Inventario Forestal Nacional (INFONA) en el siguiente enlace: <http://www.infona.gov.py/index.php?cID=296>. Se muestran, además, informes anuales de catastro de industrias y viveros forestales publicados, todos en formato HTML. Los investigadores recomiendan su publicación en formato de datos abiertos.

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan que este compromiso se incorpore al próximo plan de acción a fin de fortalecer sus actividades. Para ello, consideran necesario:

- Establecer la periodicidad para la publicación de los diferentes informes que se proponen. Además, en atención a la naturaleza técnica de este tipo de documentos, es importante que se identifiquen formatos y lenguaje que permita una fácil comprensión por parte de la ciudadanía, para de esta forma asegurar su máximo aprovechamiento.
- Definir los mecanismos y momentos en los que se brindarán los espacios de participación ciudadana. En el caso de la rendición de cuentas, es importante tomar en cuenta la definición que la AGA hace de este valor, a fin de incorporar todos los elementos necesarios para asegurar una adecuada devolución por parte del Gobierno.
- Propiciar la apertura de las instituciones gubernamentales a las veedurías ciudadanas de la gestión de protección ambiental en localidades de riesgo ambiental. Esto es especialmente importante para dar seguimiento a medidas reparatorias tras la finalización de procesos administrativos o judiciales que hayan causado daño al medioambiente.
- Algunas organizaciones de la sociedad civil que luchan por la protección del medioambiente recomendaron que se impulse un trabajo de revisión legal y protección jurídica de los recursos naturales para el cese de la impunidad ante la comisión de delitos ambientales y para asegurar el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos sobre estos temas.

¹ <https://www.cepal.org/es/noticias/el-cambio-climatico-tendria-impactos-significativos-en-la-economia-paraguay>

Tema VII. Salud

★ Compromiso 7. Mejora de la calidad de los servicios en salud pública.

Texto del compromiso:

Implementación de política de calidad en salud (MSPBS e IPS) a través del involucramiento de la ciudadanía en el control de los servicios y los recursos.

Objetivo:

Mejorar la calidad de los servicios en salud (MSPBS e IPS) a través del involucramiento de la ciudadanía en el control de los servicios y los recursos.

Hitos:

- 7.1 Política Nacional de Calidad en Salud elaborada, validada y publicada con participación de sectores representativos de la sociedad vinculados al sector.*
- 7.2 Política Nacional de Calidad en Salud implantada de manera participativa a través de plan piloto en dos regiones sanitarias, con acciones de difusión para promover la participación de la ciudadanía, utilizando diversas estrategias de comunicación.*
- 7.3 Tres nuevos conjuntos de datos de salud, definidos en consulta con la ciudadanía, disponibles en formato de datos abiertos en el portal institucional y con opciones de retroalimentación con la ciudadanía. Los datos se actualizarán periódicamente según el tipo de conjunto de datos.*
- 7.4 Una campaña de difusión sobre utilización de datos abiertos en salud implantada a través de diversos canales y estrategias de comunicación (materiales de capacitación, charlas a nivel país, medios de comunicación, redes sociales institucionales, aplicaciones móviles como “Akuerapp” y menús SMS).*
- 7.5 Un concurso dirigido a estudiantes y alianza con dos universidades para la producción de investigación científica y utilización de datos abiertos de salud, realizados.*
- 7.6 Información de 100 puestos de servicios del IPS disponibles on-line y al instante sobre: stock de medicamentos disponibles, datos en línea para la herramienta de consulta de turnos libres y agendamiento de consultas médicas, así como mecanismos de denuncias disponibles en la web institucional (www.ips.gov.py)*

Institución responsable: Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social Instituto de Previsión Social).

Institución(es) de apoyo: Todas las Direcciones Generales del MSPBS, Superintendencia de Salud, STP, IPS, Sanidad Policial y Militar. MOPC, MEC, SNNA, SENADIS, SAS, SEAM, SEN, SENATICS.

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

Nota editorial: Este compromiso es estelar, pues es medible, claramente relevante para los valores de la AGA, tiene impacto potencial transformador y fue sustantiva o completamente implantado.

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
7. Total				✓	✓	✓		✓				✓	Sí			✓	
7.1. Política Nacional de Calidad en Salud (PNCS)				✓	✓	✓						✓	Sí			✓	
7.2. Implementación participativa de la PNCS en dos regiones sanitarias				✓	✓	✓						✓	Sí		✓		
7.3. Tres nuevos conjuntos de datos abiertos, definidos en consulta ciudadana			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
7.4. Una campaña de difusión sobre utilización de datos abiertos en salud			✓		✓			✓			✓		Sí		✓		
7.5. Un concurso dirigido a estudiantes en alianza con dos universidades			✓		✓	✓		✓			✓		No	✓			
7.6. Servicios IPS dispuestos en línea y mecanismo de denuncia disponible en la web institucional			✓		✓	✓		✓			✓		Sí				✓

Contexto y objetivos

El derecho a la salud en el Paraguay, a pesar de ser un derecho humano formalmente reconocido, sigue presentando prácticas institucionales que muestran problemas estructurales de gestión, que lejos de garantizar lo que la Carta Magna establece sobre servicio universal, público y gratuito sigue siendo un foco desatendido por los organismos de control y rendición de cuentas.¹

De acuerdo con un estudio del Centro de Análisis y Difusión de la Economía Paraguaya (CADEP), pese a que Paraguay es uno de los países con mayor desembolso en salud con relación al PIB, el gasto por persona es el menor de América Latina con US\$461, mientras que el promedio regional alcanza los US\$718.² Esto explica, en parte, las limitaciones en personal e infraestructura a las que el sistema se enfrenta³, así como la falta de medicamentos e insumos.⁴

Por otro lado, de acuerdo con la Organización Panamericana para la Salud (OMS), los servicios de salud se concentran principalmente en la Región Oriental del país, que concentra al mayor número de habitantes. Sin embargo, explican que en el departamento de Caaguazú, también de la Región Oriental, pero con uno de los mayores niveles de pobreza del país, solo se cuenta con 85 instituciones de salud y 259 camas hospitalarias, para un promedio de 0,9 camas por 1 000 habitantes, en contraste con 4 camas por 1 000 entre Alto Paraguay y Asunción.

Marilú Martín Martínez, representante de la Asociación Latinoamericana de Medicina Social y Salud Colectiva (ALAMES), explica la importancia de asegurar que la salud sea vista como un derecho y no una mercancía: “el 73,4 % de la población no tiene ningún tipo de seguro y, por lo tanto, solo puede acceder a salud directamente a través de la red de servicios del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS)”.

El Gobierno considera que la participación ciudadana es clave para el abordaje de los problemas que actualmente afectan al sistema de salud. Por ello, considera necesario estimular la vigilancia ciudadana y la retroalimentación sobre la conformidad y las necesidades del servicio.

En este sentido, se propone la elaboración, validación, publicación e implementación de la Política Nacional de Calidad en Salud (PNCS), con amplia participación de sectores sociales. Se publicarán, también, tres nuevos conjuntos de datos definidos por la ciudadanía e información al instante sobre disponibilidad de medicamentos, programación de consultas y mecanismos de denuncia para al menos 100 puestos de salud. Para estimular el uso de dichos datos por parte de la ciudadanía, está contemplada la realización de una campaña de difusión.

La redacción del compromiso presenta, en su mayoría, la información necesaria para poder establecer claramente cuáles son los productos que pueden esperarse del compromiso y si estos son oportunos para la consecución del objetivo principal. En el caso de la publicación de los conjuntos de datos y el concurso para estimular su uso, los investigadores consideran que se podría haber especificado si tanto los datos como el concurso estarían orientados a información sobre la calidad del servicio de salud u otras áreas de relevancia para la ciudadanía. Con relación a su relevancia a los valores AGA, los mecanismos y espacios por propiciar son relevantes a los valores de acceso a información, participación ciudadana y tecnología e innovación.

Los investigadores del MRI consideran que las actividades propuestas, de ser implantadas como establece el plan de acción, representarán una contribución transformadora a la mejora de la calidad de los servicios de salud. Por primera vez los ciudadanos contarán con espacios para presentar denuncias relacionadas con el servicio de salud. Es importante destacar, además, la importancia de incluir a los ciudadanos en los procesos de formulación de políticas que los afectan directamente, lo que asegura que sus puntos de vista se tomen en consideración.

Cumplimiento

El compromiso tiene un nivel de cumplimiento sustancial y se encuentra a tiempo con los plazos que establece el plan de acción.

De acuerdo con la información del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, la política nacional de calidad en salud se elaboró y se validó durante el primer año de implementación. Su aprobación se dio el 4 de julio de 2017, fuera del plazo de evaluación de este informe. Sobre cómo se llevó a cabo el proceso de validación, incluyendo la metodología y los participantes, durante el proceso de redacción de este informe no había más información que la brindada a la prensa por el Ministerio.

En lo que respecta a la implementación del plan piloto en dos regiones sanitarias, se observa un cumplimiento limitado. Se elaboraron los Protocolos de Calidad y Seguridad del paciente y se llevaron a cabo talleres de validación a nivel local. Su implementación se producirá en los departamentos de Central y Alto Paraná. Se cuenta también con un curso formativo sobre “Calidad en la atención y seguridad del paciente”, pero este tampoco se inició.

De acuerdo con cierta información brindada por el Ministro de Salud, Dr. Antonio Barrios, se han identificado los tres grupos de datos que se publicarán, esos son: “Unidades de Salud de la Familia de la Región Central”, “Profesionales de la salud” y “Muertes maternas y Muertes neonatales”. No se encontró evidencia sobre cómo se hizo la consulta ciudadana para la definición de estos temas para la apertura de datos.

En lo relativo a una campaña de difusión sobre utilización de datos abiertos en salud, una de las estrategias de comunicación fue la promoción de la plataforma y la aplicación móvil AKUERAPP⁵ en radio, televisión, periódicos y otros espacios. El informe de autoevaluación del Gobierno detalla que está en proceso de planificación su difusión en los establecimientos de salud, así como la realización de capacitaciones para funcionarios, a fin de que contribuyan a informar a la población sobre los nuevos recursos disponibles.

Finalmente, sobre la información de “Servicios del Instituto de Previsión Social (IPS)” dispuestos en línea y el mecanismo de denuncia disponible en la web institucional,⁶ la meta se encuentra completa. La web presenta un canal de denuncias ante problemas de servicio,⁷ además de información sobre el stock de medicamentos disponibles y no disponibles.⁸ En el caso del canal de denuncias, no es posible visualizar cómo se hace el seguimiento a las quejas, mientras que los datos acerca de medicamentos se presentan en formato no abierto y con actualización trimestral.⁹

Siguientes pasos

Paraguay es un país con debilidad en los sistemas de recolección de datos. La apertura de datos y el acceso a la información pública en temas de salud permitirá el análisis de la información para la toma de mejores decisiones en políticas públicas de parte del Estado y una ciudadanía más y mejor informada.

Si el compromiso se incluye en el próximo plan de acción, los investigadores del MRI recomiendan:

- Establecer un comité intersectorial que dé seguimiento al proceso de implementación de la Política de Calidad y que tenga un papel activo en la toma de decisiones respecto a las mejoras que se consideran pertinentes. Este comité puede articular sus actividades con la Comisión ODS Paraguay.¹⁰

- Continuar el proceso de apertura de datos, identificando aquellos que son más relevantes para la población. El Gobierno podría tomar como referencia el inventario anual que realiza Open Data Watch y que evalúa los datos publicados por diferentes países en temas como salud.¹¹
- Sobre los mecanismos de retroalimentación sobre la calidad del servicio, es necesario que el Gobierno conduzca una evaluación de los resultados y que considere posibles acciones correctivas en el marco de la Política de Calidad. Además, sería interesante continuar con los ejercicios de acercamiento a la sociedad civil de forma que se puedan tomar en cuenta las propuestas más viables.
- Seguir estimulando el uso de los datos del sector, no únicamente con fines académicos, sino para fines de veeduría ciudadana.
- Fortalecer el mecanismo de reclamos ciudadanos asegurando que la plataforma brinde la información adecuada para el seguimiento e incorporando mecanismos de rendición de cuentas —según la definición de la AGA— que permitan al ciudadano recibir explicaciones por parte del Gobierno sobre las áreas de oportunidad identificadas.
- Promover más espacios para la participación social en otros aspectos de la gestión de salud como la asignación de fondos, de modo que se promueva la vigilancia ciudadana.

¹ <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/interior/corruccion-deja-sin-salud-a-pobres-1694160.html>

² <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/suplementos/economico/paraguay-tiene-el-menor-gasto-en-salud-por-persona-de-la-region-1609080.html>

³ <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/notas/falta-de-medicamentos-y-de-insumos-es-acuciante-1283695.html>

⁴ <http://www.abc.com.py/edicion-impresas/interior/corruccion-deja-sin-salud-a-pobres-1694160.html>

⁵ <http://akuerapp.mspbs.gov.py/#/app/home>
https://play.google.com/store/apps/details?id=com.ionicframework.akuerapp444580&hl=es_419

⁶ <http://portal.ips.gov.py/portal/lpsWeb>
<http://portal.ips.gov.py/portal/lpsWeb/overview/canal-de-denuncias>

⁷ <http://servicios.ips.gov.py/servicios.html>

⁸

<http://portal.ips.gov.py/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites%20content/live/lpsWeb/web%20contents/vademecum/18-08-17%20VADEMECUM.pdf>

⁹

<http://portal.ips.gov.py/portal/rest/jcr/repository/collaboration/sites%20content/live/lpsWeb/web%20contents/prestacion-es-de-salud/PLANILLA%20-%20CONTROL%20STOCK.pdf>

¹⁰ <http://comisionods.mre.gov.py/institucional>

¹¹ <http://odin.opendatawatch.com/Report/countryProfile/PRY?appConfigId=4>

Tema VIII. Educación

Compromiso 8. Participación ciudadana en el control de la inversión en educación (FONACIDE, alimentación escolar, kits escolares y becas).

Texto del compromiso:

Ampliación de información vinculada al uso del FONACIDE y consolidada de otras instituciones que intervienen, y de becas, con herramientas de monitoreo y acciones de difusión y empoderamiento ciudadano.

Objetivo:

Contribuir a la participación y el control de la ciudadanía en servicios de alimentación, kits escolares del MEC, uso de los fondos FONACIDE, así como sobre la oferta de becas estudiantiles por parte de instituciones y organismos del Estado.

Hitos:

- 8.1 Herramienta de “Monitoreo social de kits y alimentación escolar” desarrollada, implantada y difundida en 25 distritos con participación de actores de la comunidad educativa, a través de una plataforma electrónica con aplicación móvil.*
- 8.2 Plataforma “Contralor FONACIDE” ampliada —con datos sobre alimentación escolar, datos vinculados a contrataciones públicas (DNCP), informes de la Contraloría General de la República (CGR) y del Ministerio de Hacienda (MH)—incluyendo un módulo de control ciudadano con aplicación móvil. Difundido para uso en colegios, universidades, comunidades educativas y medios de comunicación.*
- 8.3 Aumento del 30 % de instituciones y organismos del Estado que reportan sus datos sobre becas para la inclusión de estos en el Registro de Becas y Becarios (RUBB) disponible en página web institucional.*
- 8.4 Campaña de comunicación implantada en 200 Centros de Estudiantes para la difusión y utilización de herramientas electrónicas disponibles —sobre temas vinculados al sector educativo— y que promueva la participación de jóvenes.*

Institución responsable: Ministerio de Educación y Ciencias (MEC),
Secretaría Nacional de Juventud (SNJ).

Institución (es) de apoyo: MH, CGR, DNCP, Auditoría General del Poder Ejecutivo, SENATICS.

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
8. Total			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
8.1. Plataforma electrónica y app “Monitoreo Social de kits y alimentación escolar”			✓		✓			✓			✓		Sí		✓		
8.2. Plataforma “Contralor Fonacide”, con módulo de control ciudadano			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
8.3. Aumento 30 % de instituciones reportan datos de becas al RUBB				✓	✓			✓		✓			Sí		✓		
8.4. Campaña comunicacional Centros de Estudiantes que promueva la participación de jóvenes			✓		✓	✓		✓			✓		Sí			✓	

Contexto y objetivos

De acuerdo con el Observatorio de la Educación en Derechos Humanos Porandú, de la organización Servicio, Paz y Justicia (SERPAJ), en 2016 se registraron al menos 119 tomas de establecimientos educativos por parte de estudiantes secundarios, ante la corrupción en la utilización de los fondos para la educación, el autoritarismo y el maltrato, la falta de infraestructura elemental y la mala gestión de gobernadores o intendentes. “En el 2017, continuaron las tomas de colegios ante el incumplimiento de las promesas asumidas por el Gobierno con las siguientes

Versión para comentarios públicos: favor no citar reivindicaciones: presupuesto propio para infraestructura, complemento nutricional, presupuesto propio para la educación media técnica y modernización del sistema educativo”, agregan.

El Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) fue creado por la Ley N.º 4758/2012 con el fin de asignar de forma racional y eficiente los ingresos que el país recibe como compensación por la cesión de la energía de la Entidad Binacional Itaipú al Brasil. La ley establece, entre otras cosas, que las gobernaciones y municipalidades deberán asignar los recursos recibidos en al menos un 50 % a proyectos de infraestructura en educación, mientras que un 30 % debe destinarse a proyectos de almuerzo escolar para estudiantes de educación inicial y escolar básica del 1.º y 2.º ciclo de instituciones educativas del sector oficial, ubicados en contextos vulnerables.¹

De acuerdo con David Riveros, de la organización Reacción, parte del problema en el manejo de los recursos asignados a la educación radica también en la negligencia de los gobiernos municipales, al no hacer uso de las listas de priorización de escuelas que el MEC brinda. Esto resulta en que algunas escuelas ni siquiera reciban fondos, ni siquiera aunque hayan sido priorizadas.² En ese sentido, este compromiso busca abordar los problemas de gestión y corrupción en el uso de los recursos de FONACIDE, la entrega de kits escolares, alimentación y concesión de becas. Para ello propone la creación de una plataforma electrónica y aplicación móvil de monitoreo, la ampliación de la plataforma “Contralor FONACIDE”, un aumento del 30 % de las instituciones y organismos del Estado que reportan datos sobre sus becas y una campaña de difusión en centros de estudiantes sobre herramientas electrónicas disponibles.

El compromiso es relevante a los valores de acceso a la información pública, participación ciudadana y tecnología e innovación para la transparencia. Si bien el plan de acción lo señala como relevante a rendición de cuentas, las actividades propuestas no se adecúan a la definición de la AGA para este valor.

La especificidad del compromiso se califica como media. Su texto hace uso de términos ambiguos en cuanto a los productos que se puede esperar. Por ejemplo, en el caso de una “herramienta de monitoreo social” no queda claro si se trata de la metodología para el proceso en sí o del desarrollo del *software* que se implantará a través de la aplicación móvil. Asimismo, no está claro qué metodología se utilizará para el control ciudadano que se propone en la plataforma de FONACIDE o los medios con los que se llevará adelante la campaña de comunicación.

Si el compromiso se implantara por completo y conforme a los estándares de cumplimiento propuestos por la AGA, tendría un impacto potencial moderado. Se lograría hacer transparente la gestión de los recursos asignados por el FONACIDE, pero la falta de una metodología clara para el manejo y la respuesta de las denuncias ciudadanas, y de mecanismos sancionatorios, no permite determinar si esto resultará en un mejor uso de los fondos.

Cumplimiento

En su globalidad, el compromiso presenta un nivel de cumplimiento limitado. Su cumplimiento está dentro de los plazos establecidos en el plan de acción.

En el caso de la herramienta de monitoreo social, el Informe de Autoevaluación del Gobierno da cuenta del desarrollo del sistema informático de auditoría social, consistente en un reporte comunitario y una plataforma centralizada de datos.³ Las pruebas iniciales de dicho sistema están programadas para septiembre de 2017, durante el segundo año de implementación. Sobre los kits escolares, el portal web del MEC muestra un vínculo a un espacio denominado “Kits escolares 2017. Reclamos”, en el que se visualizan informes sobre procedimientos de provisión de los kits.

Los informes se presentan en formato HTML y no es posible su descarga.⁴ El avance sustancial de esta meta se verificará una vez que la herramienta se haya testado, al menos, y luego puesto en marcha.

La ampliación del “Controlador FONACIDE” muestra avance limitado, ya que de acuerdo con el Gobierno se está aún en proceso de recolección y consolidación de las bases de datos de las instituciones que se incluirán en esta ampliación. Para David Riveros, de la organización Reacción, la versión actualmente disponible del controlador presenta incoherencias y errores en la carga de datos, lo que limita su utilización por parte de la ciudadanía.⁵

En lo que respecta a lograr el aumento del 30 % de las instituciones y organismos del Estado que reportan sus datos sobre becas, actualmente se cuenta con información de 54 de 80 instituciones. Sin embargo, esta información no está disponible en la página web de la secretaría por falta de recursos para su desarrollo.⁶ Dado que no se conoce el número inicial de instituciones parte del sistema, no es posible determinar si dicha cifra alcanza al 30 % esperado.

Finalmente, con relación a la campaña de comunicación, el informe de autoevaluación da cuenta de la realización de la campaña en 227 centros de estudiantes de 76 ciudades en 14 departamentos. La campaña consistió en capacitaciones sobre el uso del Contralor y las páginas web del MEC y el MH.⁷

Siguientes pasos

Si este compromiso se lleva a un próximo plan de acción, los investigadores del MRI recomiendan las siguientes acciones para mejorar su ambición:

- Definir un mecanismo que permita a la ciudadanía la participación en el ciclo de gestión de los fondos del FONACIDE, desde la priorización que realiza el MEC, la toma de decisiones en los centros escolares sobre las obras o actividades a implantar hasta el monitoreo del cumplimiento de los acuerdos alcanzados.
- Establecer los procedimientos necesarios para el seguimiento de la consulta ciudadana y respuesta por parte de las autoridades, de modo que se le permita a la ciudadanía tener claridad sobre las acciones tomadas en los casos de incumplimiento.
- Fortalecer las funciones de control que el MEC lleva adelante sobre el uso que las municipalidades y gobernaciones hacen de los recursos.
- Realizar un proceso participativo de diagnóstico de la Plataforma Contralor FONACIDE, que permita identificar las necesidades de información y funcionalidad de los actores involucrados en la veeduría ciudadana y asegurar su actualización al instante.

¹ Ley 4758/2012: <http://www.hacienda.gov.py/fonacide/archivos/documentos/Ley4758-12.pdf>

² Ídem

³ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

⁴ <https://www.mec.gov.py/cms/?ref=295232-rendicion-de-cuentas>

⁵ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

⁶ Ídem

⁷ Ídem

Tema IX. Reducción de la pobreza y desarrollo social

Compromiso 9. Participación ciudadana para la mejora de acciones que contribuyen a la reducción de la pobreza

Texto del compromiso:

Diversas herramientas y acciones que promueven la participación y el control ciudadano en programas de reducción de la pobreza, incluyendo acciones de difusión.

Objetivo:

Desarrollar acciones de participación y control ciudadano para una implementación más transparente y socialmente auditable para los siguientes programas sociales: Fondo Nacional de la Vivienda Social — FONAVIS, Tekoporã, Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible— PRODERS; y fortalecer instancias de participación mixta (Equipo Nacional de Estrategia País —ENEP, Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza).

Hitos:

- 9.1 Dos herramientas de auditoría social (Libreta de calificaciones y Reporte Comunitario) al Programa Tekopora implantadas en los 5 distritos establecidos en el Proyecto Ñañoimuiru.*
- 9.2 Una herramienta tecnológica “Tablero de Control ciudadano” —con información sobre resultados de la auditoría social al Programa Tekopora, disponible en formato de datos abiertos— desarrollada, implantada y difundida.*
- 9.3 Dos mecanismos de retroalimentación ciudadana del Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible —PRODERS (Buzón y una herramienta de auditoría social) implantados y difundidos a través de diversas estrategias y medios (sitio web, geoportal del programa, talleres informativos, materiales informativos, etc.)—.*
- 9.4 Mecanismo de control ciudadano al Programa FONAVIS —Fondo Nacional de la Vivienda Social— disponible en línea a través del Sistema Integral de Gestión de Proyectos Habitacionales, para la aprobación de 20 proyectos de vivienda y para la autorización de los desembolsos correspondientes.*
- 9.5 Seis visitas conjuntas de Ministros del Poder Ejecutivo, Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP) y periodistas a familias en situación de pobreza extrema que participan del programa “Sembrando Oportunidades” para proponer mejoras al programa.*
- 9.6 Dos propuestas elaboradas e implantadas por el Consejo Público Privado para Reducción de Pobreza, para la lucha contra la extrema pobreza en el Programa “Sembrando Oportunidades”.*

Institución responsable: *Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP); Secretaría de Acción Social (SAS); Secretaría Nacional de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT); Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG).*

Institución (es) de apoyo: *MEC, MSPBS, SENATICS, autoridades municipales y departamentales Poder Ejecutivo y Municipios.*

Fecha de inicio: 2.º semestre de 2016

Fecha final: 1.º semestre de 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
9. Total			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
9.1. Dos herramientas de auditoría social para el Programa Tekopora				✓	✓	✓					✓		Sí			✓	
9.2. Datos abiertos auditoría social al Programa Tekopora				✓	✓			✓			✓		Sí			✓	
9.3 Retroalimentación ciudadana de PRODERS			✓		✓	✓		✓			✓		Sí	✓			
9. 4. control ciudadano al FONAVIS			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
9.5. Seis visitas familias beneficiarias de “Sembrando Oportunidades”				✓		✓					✓		Sí		✓		
9.6. Consejo Público Privado para Reducción de la Pobreza		✓				✓				✓			Sí			✓	

Contexto y objetivos

De acuerdo con cifras de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), en el período 2014-2016, Paraguay fue uno de los tres países de la región en los que creció el porcentaje de población pobre y pobre extrema. El nivel de pobreza se ubicó en el 28,9 % y el de pobreza extrema en el 5,7 % de la población. Datos del Instituto Nacional del Indígena (INDI)

muestran que el fenómeno afecta particularmente a los grupos indígenas, con un 76% de los nativos afectados por pobreza extrema en 2014.

La política dirigida al desarrollo social en Paraguay se compone de programas sectoriales y focalizados, llevados adelante por distintos ministerios del Poder Ejecutivo. El Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 destaca que, como parte de los esfuerzos para promover una gestión pública transparente y eficiente, el Gobierno aumentará “la participación de los beneficiarios y usuarios en la vigilancia de los programas de los distintos niveles de gobierno”.¹

En línea con lo anterior, este compromiso busca desarrollar acciones de participación y control ciudadano para una implementación más transparente y socialmente auditable en tres programas sociales: Tekoporã, FONAVIS y PRODERS,² esto a través de herramientas de auditoría social y un tablero de control ciudadano para Tekoporã; dos mecanismos de retroalimentación ciudadana para PRODERS y un mecanismo de control ciudadano para FONAVIS.

Además, promoverá el fortalecimiento de dos instancias de participación mixta:³ el Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP), por medio de seis visitas conjuntas a beneficiarios del programa “Sembrando Oportunidades”, y el Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza, con la formulación de dos propuestas para la reducción de la pobreza extrema.⁴

Tal como está escrito, el compromiso es relevante a los valores de acceso a la información, participación ciudadana y tecnología e innovación. En el caso de los tres programas sociales, se identifican los instrumentos que se utilizarán para los procesos de auditoría social, poniendo la información a disposición de los usuarios a través de diferentes medios y en formato de datos abiertos. Sobre las seis visitas conjuntas y las dos propuestas del Consejo para Reducción de la Pobreza, se pueden identificar los entregables que se proponen, pero no es claro el proceso o metodología que se seguirá para llegar a ellos. Por tanto, la especificidad del compromiso se califica como media.

Si se llegasen a implantar todas las acciones contempladas en el compromiso, su impacto potencial sería moderado. La participación de la ciudadanía en los procesos de auditoría relativos a programas sociales es pertinente y necesaria; sin embargo, el compromiso carece de información sobre qué acciones tomará el Gobierno una vez que se reciban la información y los resultados de los diferentes procesos que se llevarán a cabo. No se menciona si, por ejemplo, existirán procesos sancionatorios para aquellos funcionarios a los que se señale por incumplimiento o negligencia en la administración de los recursos, o si se brindará la retroalimentación necesaria para que las deficiencias identificadas por los beneficiarios se subsanen.

Cumplimiento

En su globalidad, el compromiso se encuentra a tiempo, conforme a las fechas de inicio y término descritos en el plan de acción, y su nivel de avance es limitado.

Para el Programa Tekoporã, se reporta la aplicación de la primera ronda de la Libreta de Calificación Ciudadana en los cinco distritos durante el segundo semestre de 2016. Esta herramienta consiste en la recolección y utilización de la retroalimentación de los usuarios sobre diferentes aspectos de los servicios públicos: disponibilidad, calidad, satisfacción, voluntad de pago, entre otros. Los resultados parciales se presentaron durante la conmemoración de los once años del programa por parte del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).⁵

En el caso del Reporte Comunitario, su aplicación comenzó en 2017. El Reporte Comunitario es una herramienta de monitoreo participativo que realizan los usuarios y proveedores de servicios públicos, que incluye un plan de acción para mejorar el servicio. Es un método de participación para proponer mejoras y recomendaciones en función del bien común.⁶ El informe de autoevaluación del Gobierno señala que a septiembre del mismo año, y fuera del período de evaluación de este informe, se había terminado la ronda completa de aplicación y la primera ronda de monitoreo en los cinco distritos: General Aquino, Yrybucúá, Curuguaty, Santa Rosa y General Morínigo.⁷ Los resultados preliminares sobre Reporte Comunitario (RC) se encuentran en etapa de elaboración.⁸

Los resultados de “Libreta de Calificaciones” (LC) dispuestos a la fecha pueden hallarse en formato HTML ingresando en la plataforma “Tablero de Control ciudadano Tekopora” —segundo hito del compromiso—. El Tablero es interactivo y permite al usuario visualizar la información según diferentes desagregaciones e indicadores.

Al respecto de los mecanismos de retroalimentación ciudadana de PRODERS (Buzón y una herramienta de auditoría social), aún no se han desarrollado.⁹

Con relación al “Mecanismo de control ciudadano al FONAVIS dispuesto en línea, para la aprobación de proyectos de vivienda”, se ha avanzado con la publicación en formato de datos abiertos sobre los procesos de evaluación y adjudicación de vivienda, aunque está pendiente la formulación del mecanismo de control en sí.¹⁰

Por otro lado, dentro del período de evaluación de este informe, el ENEP realizó una sola visita al interior del país. El informe de autoevaluación del Gobierno señala que se esperaba la realización de visitas adicionales durante el segundo semestre de 2017 y el primero de 2018.¹¹

Finalmente, con relación a las propuestas elaboradas por el Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza, se da cuenta de dos iniciativas concretadas. La primera consiste en la incorporación al PRODERS de un componente focalizado en pobreza extrema, a través de la metodología “Graduación de la Pobreza”, aplicada de manera piloto. La segunda es la inclusión de modelos productivos alternativos al proyecto Familia por Familia, el cual brinda capacitación en áreas como panadería, peluquería y decoración sobre cueros. Para ello se está haciendo uso del modelo de fideicomiso para la producción de manzanilla y de leña a través de la reforestación.¹²

Siguientes pasos

Los investigadores del MRI recomiendan que este compromiso se incluya en el próximo plan de acción, dado el componente de aumento de la integridad pública que posee, siendo la recuperación de la confianza en las autoridades determinante para una buena gobernabilidad democrática. Para ello consideran necesario:

- Definir de forma clara y precisa cuál será el proceso que se seguirá para los mecanismos de participación ciudadana y de control social aplicados, especialmente en lo referente al proceso de devolución que debería realizar el Gobierno, además de definir cuáles son los estándares de participación utilizados, con énfasis en la inclusión de ciudadanos en situación de vulnerabilidad.
- Mejorar los niveles de registro y sistematización de actividades de los mecanismos de participación ciudadana con el propósito de monitorear y evaluar sus resultados,

visibilizar lecciones aprendidas y divulgar su replicabilidad como buena práctica de gobierno abierto.

- Asegurarse de que la participación ciudadana sea vista como un hecho tangible en el contexto de la realidad a la que se refiere, conformando espacios de análisis y toma de decisiones conjuntas, y no utilizar los espacios de participación para “convalidar” políticas no consensuadas; al contrario, estos mecanismos deberían ser vistos como oportunidades para alcanzar el consenso entre el Gobierno, las comunidades y otros actores pertinentes.

¹ Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030: <https://drive.google.com/file/d/0B6-Kpx6ISIRANWxCZHd6TjVDeDg/view>

² **Programa Tekoporã:** es un programa social implementado por la Secretaría de Acción Social orientado a la protección y promoción de las familias en situación de pobreza y vulnerabilidad. Contempla dos componentes, el primero es el acompañamiento sociofamiliar y comunitario y el segundo, como incentivo, una transferencia económica para facilitar el ejercicio de sus derechos, principalmente a la salud, educación y alimentación. Más información: <http://www.sas.gov.py/pagina/54-tekopor.html>

Fondo Nacional de la Vivienda Social (FONAVIS): es la fuente estable de recursos que el Estado establece para subsidiar programas de Viviendas Sociales y está orientado a disminuir el déficit habitacional en todo el territorio nacional e impulsar la economía nacional. Más información: <https://www.senavitat.gov.py/sitiofonavis/>

Proyecto de Desarrollo Rural Sostenible (PRODEERS): busca mejorar la calidad de vida de pequeños productores y de comunidades indígenas en el área del Proyecto de manera sostenible, a través de medidas de apoyo que permitan fortalecer su organización comunitaria, la autogestión, así como la inserción al mercado y cadenas de valor. Más información: <http://www.mag.gov.py/index.php/programas-y-proyectos/proders>

³ **Equipo de Estrategia País (ENEP):** apoya la instalación, comunicación, apropiación e implementación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 en diversos sectores de la sociedad, a fin de asegurar su implementación como política de Estado con objetivos de corto, mediano, y largo plazo. Más información: <http://www.informepresidencial.gov.py/equipo-nacional-de-estrategia-pais2015>

Consejo Público Privado para la Reducción de la Pobreza: tiene la tarea de priorizar e impulsar proyectos focalizados en la reducción de la pobreza extrema, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo. Más información: <http://www.stp.gov.py/v1/ejecutivo-conforma-consejo-publico-privado-para-priorizar-reduccion-de-extrema-pobreza/>

⁴ Plan de Acción 2016-2018: https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/PY_NAP3_0.pdf

⁵ <http://www.sas.gov.py/noticia/1892-en-el-marco-de-la-celebracion-de-sus-11-anos-tekopor-presento-avances-y-retos-en-un-panel.html#.WzRLbdhKiqB>

⁶ <http://www.auditoriasocial.org.py/index.php/documentos02/documentos/desarrollo-rural-y-recursos-naturales/30-paraguay-auditoria-social-reporte-comunitario-desarrollo-rural-agricultura-rural>

⁷ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

⁸ <http://www.auditoriasocial.org.py/index.php/noticias/14-herramientas/164-reporte-comunitario-rc>

⁹ <http://www.proders.gov.py:8080/proders/>

¹⁰ <https://www.senavitat.gov.py/evaluaciontransparente/>

<https://www.senavitat.gov.py/mapaviviendas/>

¹¹ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

¹² Ídem.

TEMA X. Control ciudadano

Compromiso 10. Mejora de las capacidades en control ciudadano

Texto del compromiso:

Abrir nuevos espacios de participación ciudadana y rendición de cuentas, y fomentar el monitoreo social.

Objetivo:

Promover la participación ciudadana y la rendición de cuentas a través de la capacitación a la ciudadanía, ferias de rendición de cuentas, audiencias públicas, sistemas de requerimientos ciudadanos y campañas de difusión del sistema de acceso a la información pública y denuncias.

Hitos:

10.1 Mecanismos de participación ciudadana implantados a través de 5 ferias de rendición de cuentas, 6 audiencias públicas sobre informes de auditoría y 5 talleres de planificación para priorización de auditorías en temas relativos a medioambiente, FONACIDE (Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo), educación, salud y contrataciones públicas.

10.2 Talleres de capacitación a 300 ciudadanos en control gubernamental.

10.3 Mejora el nivel de denuncias ciudadanas y de acceso a la información pública, así como del portal web CGR. Se prevé el procesamiento de al menos 300 consultas a dicho sistema tecnológico en un año.

Institución responsable: Contraloría General de la República (CGR)

Institución(es) de apoyo: STP, Consejos de Desarrollo Municipal, SENAC y MJ

Fecha de inicio: 2016

Fecha final: 2018

	Especificidad				Relevancia a los valores de la AGA (como está escrito)				Impacto potencial				¿A tiempo?	Nivel de cumplimiento			
	Ninguna	Baja	Media	Alta	Acceso a la información	Participación ciudadana	Rendición de cuentas públicas	Tecnología e innovación para la transparencia y rendición de cuentas	Ninguno	Menor	Moderado	Transformador		No iniciado	Limitado	Sustancial	Completo
10. Total			✓		✓	✓		✓			✓		Sí		✓		
10.1. Mecanismos de participación ciudadana			✓		✓	✓					✓		Sí		✓		
10.2. Capacitación ciudadana en			✓		✓						✓		Sí		✓		

control gubernamental																		
10.3. Mejora del sistema de denuncias		✓				✓	✓		✓			✓		Sí	✓			

Contexto y objetivos

Este compromiso lo propuso la Contraloría General de la República, que participa por primera vez en la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto. La Contraloría es el órgano de control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades, en la forma determinada por la Constitución y por la ley, y goza de autonomía funcional y administrativa.¹

Esta institución cuenta con una Dirección General denominada “Control Ciudadano”, que entre otras funciones ofrece capacitación en veeduría ciudadana² y posee un portal digital para realizar denuncias.³ Según disposiciones internas: “la denuncia es el mecanismo por medio del cual se avisa, de forma verbal o escrita, sobre hechos o conductas con las que se pueda estar configurando un posible manejo irregular o un eventual detrimento patrimonial de los bienes o fondos de la nación, o una indebida gestión fiscal, bien sea por parte de un servidor público o de un particular que administre dichos fondos o bienes”.⁴

El índice de percepción de corrupción de Transparencia Internacional otorga 29 de 100 puntos posibles a Paraguay y lo ubica en el puesto 135 de 180 países evaluados. Esto significa que la población percibe al sector público como propenso a la corrupción.⁵

El compromiso busca abrir nuevos espacios de participación, capacitación y denuncia. Esto se pretende lograr a través de una serie de acciones que incluyen ferias de rendición de cuentas, audiencias públicas sobre informes de auditoría, procesos de capacitación y mejoras al mecanismo de denuncia y acceso a la información pública de la Contraloría.

Las actividades propuestas resultan claramente relevantes a los valores de acceso a información pública y tecnología e innovación. En menor medida, se puede establecer la relevancia al valor de participación ciudadana, aunque el compromiso no incluye detalles sobre qué forma tomará dicha participación más allá de la asistencia a los eventos y capacitaciones que realizará la Contraloría.

Por otro lado, aunque el compromiso incluye referencias al valor de rendición de cuentas, el texto del compromiso no permite determinar si se incluirán actividades que promuevan la devolución por parte del Gobierno o la aplicación de medidas sancionatorias, como establece la definición de la AGA para este valor.

Los investigadores del MRI consideran, además, que existen vacíos en la redacción del compromiso, que no dejan claro cuál será el abordaje que se les dará a las actividades. Por ejemplo, los mecanismos de participación no son definidos (libretas de calificación, tableros de control, como se ha establecido en otros compromisos), y en el caso de las mejoras del sistema de denuncias, no queda claro si el trabajo se orientará a los procesos en sí o a las plataformas e instrumentos que se utilizan para su recepción (*software*, formularios, etc.).

En función de lo anterior, el impacto potencial del compromiso se califica como moderado. Las acciones propuestas se consideran un avance importante en la transparencia y participación en las actividades que realiza la Contraloría, pero no se prevé un cambio transformador en la práctica gubernamental.

Cumplimiento

El compromiso se encuentra a tiempo y tiene como base las fechas de inicio y término del compromiso. En lo que respecta a los avances en el primer año de implementación, el cumplimiento es limitado.

Las actividades relacionadas con los mecanismos de participación ciudadana se encontraban en proceso de planificación al cierre de este informe. Estos mecanismos consistirán en ejercicios de rendición de cuentas, talleres de planificación para priorización de auditorías y audiencias públicas sobre informes de auditoría. La autoevaluación del Gobierno señala que se esperaba la realización de dos eventos de rendición de cuentas para el ejercicio fiscal actual —septiembre de 2017— y tres para el siguiente.⁶ No se da cuenta sobre las audiencias públicas o los talleres de planificación.

La primera de las capacitaciones programadas para este compromiso se llevó a cabo en el mes de septiembre de 2016, en la ciudad de Coronel Oviedo, en el marco de una feria organizada por la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). Durante el evento, funcionarios de la Contraloría brindaron un taller sobre rendición de cuentas. Dentro del informe de autoevaluación no se especifica el número de personas que participaron.⁷ La información brindada a los investigadores del MRI no detalla el contenido desarrollado.

En cuanto al nuevo Portal de Denuncias Ciudadanas y de Acceso a la Información Pública, se informa de que a la fecha de cierre del informe se llevaba a cabo la instalación de los sistemas tecnológicos para recepción de denuncias en la Contraloría, y se proyecta su funcionamiento para inicios de 2018. Estaba también en proceso de instalación el *software* de automatización de las solicitudes de acceso a la información.⁸

Siguientes pasos

El compromiso hace alusión a procesos de rendición de cuentas, por lo que los investigadores del MRI consideran pertinente que estos se adapten a los lineamientos de la AGA; esto es, que se establezcan procesos de devolución claros por parte del Gobierno y que se definan los mecanismos sancionatorios y correctivos que se aplicarán. Lo anterior también contribuye a que el compromiso tenga mayor ambición si se lleva a un próximo plan de acción.

¹ <http://www.contraloria.gov.py/>

² <http://www.contraloria.gov.py/formularios/veeduria-ciudadana/>

³ <http://www.contraloria.gov.py/formularios/denuncias/>

⁴ <http://www.contraloria.gov.py/index.php/control-ciudadano/denuncias/consejosutiles>

⁵ <https://www.transparency.org/country/PRY#>

⁶ https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Paraguay_Mid-term-Self-Assessment_2016-2018_ES.pdf

⁷ Ídem.

⁸ Ídem.

V. Recomendaciones generales

5.1 Prioridades de las partes interesadas

La Dirección General de Gobierno Abierto de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) realizó en octubre de 2017 una primera reunión de trabajo con organizaciones de la sociedad civil referente, donde se abordó entre otros temas, el futuro cronograma de la cocreación del Cuarto Plan de Gobierno Abierto 2018-2020.

Según indicaron las organizaciones miembros de la Mesa de Trabajo Conjunta presentes a través de sus representantes, los compromisos que deberían continuar son:

- Los referidos al acceso a la información pública como medio para el empoderamiento de la participación ciudadana y el control ciudadano, y el fortalecimiento de las Oficinas de Acceso a la Información Pública en municipios y gobernaciones.
- La consolidación de los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental como instancias de participación ciudadana para la consulta de políticas públicas a nivel local. Se propuso avanzar hacia la construcción de un conjunto de indicadores de incidencia de calidad de gestión por resultados a fin de obtener un análisis de factibilidad de los Consejos de Desarrollo¹.
- Fortalecer la cultura de la participación ciudadana en el diseño de políticas públicas, ligadas a lo local y territorial, a través de acciones conjuntas del Gobierno y la sociedad civil.²
- Incluir presupuesto específico para Gobierno Abierto en la propuesta del Presupuesto General de Gastos de la Nación con un enfoque de sostenibilidad del proceso iniciado desde el 2011.
- La puesta a disposición de recursos tecnológicos para ser utilizados por la ciudadanía debe acompañarse de capacitaciones teórico-prácticas de inducción al uso.³
- Los compromisos que relacionan la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible con Gobierno Abierto Paraguay, "... creemos que son aquellos que tendrán un mayor impacto en la ciudadanía".

Para los ciudadanos en general y otras organizaciones de la sociedad civil fuera de la comunidad directamente parte de Gobierno Abierto Paraguay, posibles temas para tener en cuenta en el siguiente plan de acción son los siguientes:

- Reflexión sobre el espacio cívico en el país, el fortalecimiento de la noción de Estado de derecho y su relación con la participación ciudadana.⁴

- Mayor difusión y visibilización entre la ciudadanía en general sobre la noción de gobierno abierto.⁵
- Promover una ley de cabildeo y código de ética parlamentaria.⁶
- Lograr la transparencia en la financiación de los partidos políticos.⁷
- Lograr que la juventud, en un país eminentemente joven como Paraguay, se interese más en los temas referidos a Gobierno Abierto y se involucre en el proceso.⁸
- Proponer la organización y protección de los archivos públicos y la sistematización de las informaciones, optimizando la utilización de la información.⁹

Algunas recomendaciones de Organizaciones de sociedad civil expresadas durante la investigación, se recogen a continuación:

- Aprobar la propuesta de ley reglamentaria de la libertad de expresión y protección a periodistas, trabajadores de prensa y defensores de derechos humanos.
- Elaborar una ley que prohíba y sancione la censura en los medios de comunicación que aunque se trate de empresas privadas brindan un servicio público.
- Cumplir sin restricciones la ley de acceso a la información pública.
- Cumplir con la obligación de que políticos y funcionarios del Estado no adquieran medios de comunicación.
- Impulsar una legislación de protección de datos que contemple una autoridad competente para investigar violaciones de principios de protección de datos personales y ordenar reparación de daños.
- Establecer mecanismos independientes de supervisión para garantizar la transparencia y la rendición de cuentas sobre las actividades de vigilancia y censura de las comunicaciones.
- Definir una política pública robusta para proveer de acceso a internet a toda la población, acompañada de programas de capacitación y entrenamiento para su uso responsable.
- Mejorar el acceso a la información pública basándose en las necesidades de las personas (la demanda de información), con estándares de datos abiertos y con especial atención a

las personas que generan conocimientos a partir de la información pública, puesto que estos pueden contribuir al diseño de mejores políticas públicas del Estado.

De lo anterior es evidente que hay altas expectativas y entusiasmo por lo que la plataforma de gobierno abierto puede hacer para mejorar la gestión de políticas públicas, la integridad pública, la apertura hacia los ciudadanos y la calidad de los servicios públicos. El reto en adelante será manejar estas expectativas dentro del desafío que supone la cocreación de un plan de acción en un proceso de transición política.

5.2 Recomendaciones del MRI

En virtud de los hallazgos de la investigación y con vistas al futuro de la iniciativa AGA en Paraguay, el MRI hace las siguientes recomendaciones generales:

Recomendaciones relacionadas con el proceso:

- 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. Para esto, será fundamental el liderazgo de la sociedad civil para dar continuidad al proceso y una estrategia que permita la validación del plan de acción por parte de la administración, que tendrá la responsabilidad de implantarlo. En mayo, un conjunto de investigadores del MRI realizaron una publicación y recopilamos diferentes experiencias de transiciones electorales en América Latina. El MRI sugiere que se consideren las recomendaciones de esta publicación en la medida en que coadyuven a un proceso de entrega y transición del plan de acción de una administración a otra.¹⁰
- 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.
- Disponer de una participación intersectorial para el monitoreo y la evaluación de los resultados alcanzados con cada plan de acción, logrando el trabajo conjunto entre Gobierno y organizaciones de la sociedad civil en la sistematización de los resultados que va obteniendo la gestión de la Mesa de Trabajo Conjunta¹¹.

Recomendaciones sobre el contenido y el diseño de compromisos en el Plan de Acción:

- El diseño de los compromisos debe considerar establecer acciones concretas como compromisos, luego de un análisis de prioridades como resultado del proceso de consulta. Una de las dificultades en la estructura de este plan era el diseño de “compromisos” que en realidad eran prioridades temáticas, y las metas, una combinación de actividades y acciones diferentes; es decir, cada compromiso tenía en sí mismo varios posibles compromisos.

- En el siguiente plan de acción es necesario partir de un diagnóstico que permita estructurar propuestas bajo objetivos estratégicos para contribuir a esos problemas identificados en el diagnóstico. Las propuestas que se reciban durante el proceso de consulta luego deben ser estudiadas, alineadas y priorizadas según esos objetivos estratégicos.
- Explorar las ventajas de establecer un Índice de Gobierno Abierto para las instituciones públicas en Paraguay, a ser monitoreado por la STP o comonitoreado con sociedad civil, que ofrezca niveles de certificación y premiaciones simbólicas a modo de incentivar la labor de las instituciones gubernamentales.

Aspectos sustantivos:

- Abordar desde la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto en Paraguay la necesidad de una Estrategia de Participación Ciudadana, que cuente con un marco referencial sobre los procesos participativos exitosos en el país (Banco de Experiencias) y un sistema de indicadores para la medición de proceso y resultado de los procesos de participación ciudadana por mecanismos formales y no formales, acciones de monitoreo ciudadano, control ciudadano y rendición de cuentas.
- Consolidar los Consejos de Desarrollo Municipal y Consejos de Desarrollo Departamental como instancias privilegiadas de participación ciudadana en los temas prioritarios de la vida cotidiana de las comunidades, hacia un gobierno de cercanía con la ciudadanía, fortaleciendo las Mesas Sectoriales que conforman estos Consejos, en especial las referidas a los temas clave para el desarrollo del país: salud, educación, medioambiente, reducción de la pobreza y empleo, y derechos humanos. Estas Mesas Sectoriales deberían transversalmente recibir capacitaciones sobre Gobierno Abierto.
- Vincular a la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto con el frente de Organizaciones de la sociedad civil que luchan por la libertad de expresión en el país, en especial en lo concerniente a la protección del ejercicio libre del periodismo y de la vida libre de amenazas y violencia hacia los trabajadores de los medios de comunicación. El MRI recomienda tomar en consideración las sugerencias establecidas en la publicación *The Right Tools for the Right Job: How OGP can help win the fight for civic space*, en la que se hace referencia a acciones que pueden llevarse a cabo en el marco de planes de acción para superar obstáculos al espacio cívico¹².
- Articular esfuerzos multisectoriales para lograr la disminución de la brecha digital y la mejora de la calidad del acceso a internet de parte de la población, como base prioritaria y contextual para acercar las herramientas tecnológicas participativas a la ciudadanía.

Tabla 5.1: Cinco recomendaciones clave

Dado el contexto nacional en el que se implanta el plan de acción, las prioridades temáticas manifestadas por los actores consultados y el futuro de la iniciativa en Paraguay, el MRI resume a continuación cinco recomendaciones clave.

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.

¹ La organización CIRD dejó sentado en el Informe de Autoevaluación del primer año de implementación del PAGA recomendaciones sobre indicadores de funcionalidad de los Consejos de Desarrollo Municipales y Departamentales.

² Se menciona parte del Compromiso 5 del 3.º PAGA referido a encuentros departamentales y mesas de diálogo político para la promoción de la participación política y social de la mujer.

³ La organización CIRD dejó sentado en el Informe de Autoevaluación del primer año de implementación del PAGA recomendaciones sobre Aplicaciones desarrolladas.

⁴ Guzmán Ibarra, Semillas para la Democracia.

⁵ Jorge Saldivar, LED – Facultad de Ingeniería UCA.

⁶ www.abc.com.py/tag/ley-de-cabildeo-152593.html

<http://www.ultimahora.com/la-uip-promueve-ley-cabildeo-y-codigo-etica-parlamentaria-n1047485.html>

www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1484830403.pdf

www.ceamso.org.py/noticia/306--lanzan-coalicion-para-promover-una-ley-de-cabildeo

http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/noticias/equipo-tecnico-de-la-uip-presento-anteproyectos-sobre-cabildeo-y-etica-legislativa?ccm_paging_p=61

⁷ <http://www.abc.com.py/nacionales/dan-si-a-ley-de-financiamiento-1627312.html>

<http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2015/12/02-Semillas-Problemas-de-Financiamiento-20x14cm-4.pdf>

⁸ Propuesta mencionada por representante de la sociedad civil durante la reunión de la Mesa de Trabajo conjunta llevada a cabo el 26 de septiembre de 2017.

⁹ Ídem.

¹⁰ <https://www.opengovpartnership.org/stories/reformas-de-gobierno-abierto-en-tiempos-de-transicion-politica-lecciones-de-am-rica-latina>

¹¹ Informe de Autoevaluación del primer año de implementación del Tercer PAGA (pág. 87), entregado a la AGA en el mes de octubre de 2017.

¹² https://www.opengovpartnership.org/sites/default/files/Right-Tools_Civic-Space_20180508.pdf

VI. Metodología y fuentes

El informe de avances del MRI está elaborado por investigadores nacionales. Todos los informes del MRI pasan por un proceso de control de calidad para asegurar que estén elaborados con los más altos estándares de investigación y que se haya aplicado la diligencia debida.

El análisis de los avances de los planes de acción de la AGA se lleva a cabo a través de entrevistas, investigación de escritorio y con retroalimentación a través de reuniones con actores no gubernamentales. Adicionalmente, el informe del MRI toma en cuenta los resultados del informe de autoevaluación del Gobierno u otras evaluaciones de avances que hayan sido elaboradas por la sociedad civil, el sector privado u organizaciones internacionales.

Cada investigador del MRI lleva a cabo reuniones con las partes interesadas para asegurar una descripción precisa de los eventos. Debido a los límites en el tiempo y en los presupuestos, el MRI no puede consultar a todas las partes relevantes. El MRI aspira a la transparencia metodológica y, por lo tanto, cuando es posible, hace público el proceso de la participación de las partes interesadas en la investigación (la cual se detallará más adelante en esta sección). En los casos en los que el contexto nacional requiere la anonimidad de los informantes del Gobierno y no gubernamentales, el MRI se reserva el derecho de proteger la anonimidad de sus informantes. Además, debido a las limitaciones de la metodología, el MRI exhorta a que haya comentarios por parte del público a los borradores de cada documento nacional.

Cada uno de los informes pasa por un proceso de cuatro etapas de revisión y control de calidad:

1. Revisión por parte del personal: el personal del MRI revisa el informe, enfocándose en la redacción, claridad, contenido y apego de la metodología del MRI.
2. Revisión por parte del Panel Internacional de Expertos (IEP por su sigla en inglés): el IEP revisa el contenido del informe y evalúa si el informe: 1) contiene evidencia rigurosa para dar sustento a los resultados; 2) valora en qué medida el plan de acción implanta los valores de la AGA, y 3) establece recomendaciones técnicas para mejorar la implementación de los compromisos y el cumplimiento de los valores de la AGA a través del plan de acción.
3. Revisión prepublicación: se invita al Gobierno y a algunas organizaciones de la sociedad civil a dar retroalimentación al contenido del borrador del informe del MRI.
4. Periodo de comentarios por parte del público: se invita al público a dar retroalimentación al contenido de los borradores de informes del MRI.

Este proceso de revisión, incluyendo el procedimiento para incorporar los comentarios, se explica con más detalle en la sección III del Manual de Procedimientos.¹

Entrevistas y conversatorio

Es obligatorio para los investigadores del MRI llevar a cabo por lo menos un evento público para recopilar información de las partes interesadas. Es importante que se invite a actores más allá de los participantes habituales que normalmente forman parte de los procesos existentes. Es posible que sea necesario tomar medidas suplementarias para recolectar la perspectiva de las

partes de forma significativa (por ejemplo, encuestas en línea, respuestas escritas, entrevistas de seguimiento). Además, los investigadores llevan a cabo entrevistas específicas con las instituciones responsables de los compromisos para complementar la información que se encuentra en la autoevaluación o en línea.

Los investigadores del MRI procuraron obtener visión multisectorial de la comunidad que conforma Gobierno Abierto en Paraguay, se consultó a referentes de la sociedad civil y a funcionarios públicos. Se incluyó también el acercamiento con referentes de gremios: Academia, Periodismo y Cámara de Pymes.

Interacción con representantes del sector público:

- Entrevista grupal realizada a funcionarios de la Dirección de Desarrollo Territorial de la Secretaría Técnica de Planificación con fecha 22 de marzo de 2017 en el local de la STP. En esta ocasión, dialogamos sobre los avances cualitativos y cuantitativos sobre el desarrollo de los Consejos de nivel municipal y departamental, así como acerca del apoyo del Gobierno y su política de fortalecimiento.
- Entrevista grupal realizada a funcionarios de la Dirección de Gobierno Abierto de la STP con fecha 23 de octubre de 2017 en el local de la STP, para consulta sobre el proceso de desarrollo e implementación del primer año del Plan de Acción de Gobierno Abierto (2016-2018).
- Consultas específicas a los funcionarios Javier Quiñonez, de la SENATICS, y Melina Vázquez, de la DNCP.
- Participación en calidad de observadores durante la realización de las reuniones de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto y reuniones convocadas por el Gobierno dirigidas a la sociedad civil.

Interacción con representantes de la sociedad civil:

- Entrevista a Guzmán Ibarra, miembro de la organización Semillas para la Democracia y consultor facilitador del tercer plan de acción AGA de Paraguay (octubre de 2017).
- Entrevista a Ezequiel Santagada y Romy Fischer, miembros de IDEA y representantes del GIAI (Grupo Impulsor de Acceso a la Información Pública, octubre de 2017).
- Consulta a Francisco Samaniego, miembro del CIRD (octubre de 2017).
- Contacto a Francisco Pereira, miembro de WWF Paraguay (octubre de 2017).
- Consulta a Andrés Colmán Gutiérrez, representante de Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP) y Sindicato de Periodistas del Paraguay (SPP) (octubre de 2017).

Sector academia:

- Vicente Aguilar, docente de la Universidad Autónoma de Asunción y funcionario de la SEPRELAD, experto en prevención del lavado de dinero.

- Jorge Saldívar, docente investigador de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Católica de Asunción.
- Christian Parra, docente investigador de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Católica de Asunción.
- Borja Ormazabal, director de la Carrera de Comunicación y Audiovisuales de la Universidad Autónoma de Asunción.
- Victor Vidal Soler, miembro del Comité Directivo del Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Asunción.

Conversatorio:

- Organización del Conversatorio sobre Buenas Prácticas del proceso de Gobierno Abierto en Paraguay a la luz del informe del MRI (junio de 2017).

Participaron como invitados a dar su testimonio: Federico Sosa, Jorge Galeano y Florencia Villalba, los tres representantes de la STP; David Riveros García, ReAcción, y Guzmán Ibarra, de Semillas para la Democracia.

El evento contó con un espacio para el diálogo entre los asistentes y logró una elevada participación. La experiencia se sistematizó a fin de utilizarla como insumo para la elaboración del presente informe.

Sobre el Mecanismo de Revisión Independiente

El MRI es una herramienta clave para que los gobiernos, la sociedad civil y los sectores privados puedan dar seguimiento (bianualmente) al desarrollo e implementación de los planes de acción nacionales de la AGA. El Panel Internacional de Expertos diseña la metodología de la investigación y garantiza el control de calidad de los informes. El Panel está conformado por expertos en transparencia, participación, rendición de cuentas públicas y métodos de investigación social. Los actuales miembros del panel son:

- César Cruz-Rubio
- Mary Francoli
- Brendan Halloran
- Jeff Lovitt
- Fredline M'Cormack-Hale
- Showers Mawowa
- Juanita Olaya
- Quentin Reed
- Rick Snell
- Jean-Patrick Villeneuve

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

¹ Manual de Procedimientos, Mecanismo de Revisión Independiente, V.3, <http://bit.ly/1kn2l6x>.

VII. Anexo de requisitos de elegibilidad

La Unidad de Apoyo de la AGA coteja los criterios de elegibilidad cada año. A continuación se presentan los resultados.¹ Cuando es apropiado, los informes del MRI analizan el contexto que rodea los avances o retrocesos en criterios específicos en la sección Contexto Nacional. En septiembre del 2012, la AGA decidió promover en los países participantes la adopción de compromisos ambiciosos con relación a su desempeño en cuanto a los criterios de elegibilidad de la AGA.

Tabla 7.1. Anexo de elegibilidad de Paraguay

Criterio	2011	Actual	Cambio	Descripción
Transparencia presupuestaria ²	4	4	No cambió	4 = Propuesta de presupuesto ejecutivo e informe de auditoría publicados 2 = Uno de los dos documentos publicado 0 = Ninguno de los dos publicado
Acceso a la información ³	4	4	No cambió	4 = Ley de Acceso a la Información 3 = Disposición Constitucional de Acceso a la Información 1 = Proyecto de ley de Acceso a la Información 0 = No hay ley de Acceso a la Información
Declaración patrimonial ⁴	4	4	No cambió	4 = Ley de Declaración Patrimonial, los datos son públicos 2 = Ley de Declaración Patrimonial, pero los datos no son públicos 0 = No hay ley
Participación ciudadana (Puntaje bruto)	4 (10,00) 5	4 (10,00) 6	No cambió	Índice de Participación Ciudadana, puntaje bruto 1 > 0 2 > 2,5 3 > 5 4 > 7,5
Total / Posible (Porcentaje)	16/16 (100 %)	16/16 (100 %)	No cambió	75% de los puntos posibles para ser elegible

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

² Para mayor información, ver Tabla I en <http://internationalbudget.org/what-we-do/open-budget-survey/>. For up-to-date assessments, see <http://www.obstracker.org/>.

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

⁴ Simeon Djankov, Rafael La Porta, Florencio Lopez-de-Silanes y Andrei Shleifer, “Disclosure by Politicians,” (Tuck School of Business Working Paper 2009-60, 2009), <http://bit.ly/19nDEfK>; Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), “Types of Information Decision Makers Are Required to Formally Disclose, and Level Of Transparency”, in *Government at a Glance 2009*, (OECD, 2009), <http://bit.ly/13vGtqS>; Ricard Messick, “Income and Asset Disclosure by World Bank Client Countries” (Washington, D. C.: World Bank, 2009), <http://bit.ly/1clokyf>. Para mayor información, visita <http://publicofficialsfinancialdisclosure.worldbank.org>. En 2014, el Comité Directivo de la AGA aprobó un cambio en la medición de las declaraciones patrimoniales. La existencia de una ley y el acceso público a la información publicada reemplazó la antigua medida de publicación por políticos y funcionarios de alto nivel. Para mayor información, revise la nota de orientación del 2014 sobre Criterios de Elegibilidad en <http://bit.ly/1EjLJ4Y>.

⁵ “Democracy Index 2010: Democracy in Retreat”, The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2010), <http://bit.ly/eLC1rE>.

⁶ “Democracy Index 2014: Democracy and its Discontents”, The Economist Intelligence Unit (London: Economist, 2014), <http://bit.ly/18kEzCt>.