

## Capítulo 6. Gobierno abierto en Paraguay

*Este capítulo analiza las estrategias e iniciativas del gobierno abierto de Paraguay en el contexto general del programa de reforma del sector público en curso. Compara Paraguay con las normas, principios e instrumentos de la OCDE, especialmente las diez disposiciones de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017. El capítulo identifica a la Secretaría Técnica de Planificación como la protagonista en la coordinación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y determina una serie de logros significativos, como la incorporación de los principios de gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal y el ambicioso programa de Estado abierto del país. Concluye además que hay que consolidar la institucionalización del gobierno abierto y garantizar la sostenibilidad de los esfuerzos en curso, incluyendo la reforma de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto y la mejora de la evaluación y monitoreo de las estrategias e iniciativa de gobierno abierto.*

## Introducción

El gobierno del Presidente Horacio Cartes ha marcado los principios de transparencia, rendición de cuentas y participación como prioridad de su agenda política. De hecho, estos principios constituyen un eje transversal sobre el que se basa el documento político más importante del gobierno, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

En línea con el objetivo del plan de mejorar su imagen internacional (ver capítulo 1), Paraguay también ha hecho un uso estratégico de su programa de gobierno abierto para alcanzar este objetivo: junto con cinco ministros de su gabinete y un miembro de la Corte Suprema de Justicia, el Presidente Cartes participó en la cumbre global de la Alianza de Gobierno Abierto celebrada en París en diciembre de 2017. Paraguay envió su candidatura para un puesto en el Comité directivo de la Alianza de Gobierno Abierto para las elecciones de 2017, resultando el quinto de doce países candidatos.

El propósito de este capítulo es analizar las estrategias e iniciativas del gobierno abierto de Paraguay en el contexto general del programa de reforma del sector público en curso. Teniendo en cuenta que en el momento de la redacción del presente documento está terminando el mandato electoral de la administración actual, este capítulo pretende hacer balance de los logros anteriores y sugiere acciones de seguimiento para que la siguiente administración haga uso de los principios de gobierno abierto, reforzando así la confianza de los ciudadanos en las instituciones del estado y creando un Paraguay más inclusivo.

El capítulo constituye un "examen inicial de gobierno abierto" que compara Paraguay con la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto de 2017. En un segundo paso, este examen se completará con un estudio plenamente desarrollado de la OCDE sobre el gobierno abierto de Paraguay.

## El enfoque de la OCDE de gobierno abierto

La OCDE ha estado durante más de quince años al frente de los esfuerzos internacionales para promocionar y divulgar los principios de gobierno abierto. Desde 2001 la Organización ha recopilado y analizado información que demuestra la importancia de los principios de gobierno abierto de transparencia, rendición de cuentas y participación para apoyar los esfuerzos de los países por prestar servicios públicos centrados en los ciudadanos, consolidar la democracia y recuperar la confianza de las personas. Ha realizado estudios de gobierno abierto en todo el globo y dirigido ejercicios de recopilación regionales y globales sobre el estado actual de las reformas de gobierno abierto, incluido el informe más reciente sobre gobierno abierto: *The Global Context and the Way Forward* (El contexto mundial y el camino a seguir (OCDE, 2016).

La OCDE desarrolló una **Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto** a lo largo de 2017 basándose en su dilatada experiencia de trabajo sobre el gobierno abierto en países miembros, países adherentes y países asociados de todo el mundo, respondiendo así a la demanda recibida por los países de contar con un instrumento para la gobernanza de gobierno abierto. La recomendación fue adoptada por el Comité de Gobernanza Pública de la OCDE en noviembre de 2017. Constituye el primer instrumento legal internacionalmente reconocido de gobierno abierto en todo el mundo.

Su objetivo es ofrecer a los países un panorama completo de los principales postulados para las estrategias e iniciativas de gobernanza de gobierno abierto, de forma que les ayuden a mejorar su implementación y su impacto en la vida de las personas. Define una

serie de criterios para ayudar a los países adherentes a formular e implementar con éxito programas de gobierno abierto.

Este capítulo del Estudio de la OCDE sobre Gobernanza Pública de Paraguay analiza y compara el país respecto a las disposiciones de la Recomendación. El análisis se basa en los resultados obtenidos por la OCDE en la misión de revisión por pares en Paraguay y en el reciente trabajo de esta organización con Paraguay sobre gobierno abierto (Recuadro 6.1).

#### Recuadro 6.1. Trabajo de la OCDE sobre gobierno abierto en Paraguay

En 2013/2014, la OCDE llevó a cabo un inventario regional de estrategias y prácticas de gobierno abierto en once países de América Latina y del Caribe, entre ellos Paraguay. Las principales conclusiones se exponen en el **Informe de la OCDE: Gobierno abierto en América Latina**, que permite a los países comparar sus programas nacionales de gobierno abierto con las normas y las prácticas internacionales que han dado buen resultado. Reconociendo que la región en su conjunto cuenta con vastos conocimientos sobre gobierno abierto, el informe incluye recomendaciones de política regional dirigidas a apoyar los esfuerzos de los gobiernos de América Latina para acometer conjuntamente los retos y asegurar que el gobierno abierto contribuya a abordar las prioridades políticas nacionales y regionales.

Fruto del informe, en octubre de 2015 se lanzó **La Red de la OCDE sobre gobierno abierto e innovador en América Latina y el Caribe**, en el marco de Cumbre Global de la Alianza para el Gobierno Abierto celebrada en Ciudad de México. La red, de la que Paraguay ha sido un miembro activo, es una plataforma que aporta a la región de América Latina y del Caribe la oportunidad de entablar un diálogo político, transferir conocimientos e intercambiar buenas prácticas con los países de la OCDE en áreas de buena gobernanza, gobierno abierto, innovación en el sector público, gobernanza digital, datos de código abierto y participación ciudadana.

El **informe mundial de la OCDE sobre gobierno abierto “The Global Context and the Way Forward” (El contexto mundial y el camino a seguir)** de 2016 ofrecía un análisis con base empírica de las iniciativas de gobierno abierto y de los retos que afrontan los países en su implementación y coordinación. Basándose en la encuesta de 2015 sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo político, que incluyó 13 países de América Latina y del Caribe (incluido Paraguay), el informe identifica áreas futuras de trabajo abierto con objeto de avanzar hacia estados abiertos.

Paraguay ha expresado su interés por convertirse en un signatario del **Convenio de la OCDE de Lucha contra la Corrupción de Agentes Públicos Extranjeros en las Transacciones Comerciales Internacionales** y es un miembro activo de la **Red de la OCDE y el BID de Integridad Pública de América Latina y el Caribe**.

*Fuente:* Elaboración propia

### El entorno propicio para un gobierno abierto en Paraguay

Un entorno sólidamente propicio de gobierno abierto es imprescindible para la implementación de sus estrategias e iniciativas. La experiencia obtenida en los estudios de la OCDE sobre gobierno abierto apunta a la importancia que reviste para los países definir claramente el gobierno abierto de manera que sirva como orientación para la implementación de las reformas. La Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto (cf. más arriba) insiste en la importancia de desarrollar una estrategia de gobierno abierto con todas las partes implicadas y hace hincapié en la necesidad ineludible de adoptar un sólido marco jurídico y regulador al respecto.

### ***Definición de gobierno abierto***

La OCDE define Gobierno Abierto como "una cultura de gobernanza que promueve los principios de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo" (OCDE 2017). Definir qué se entiende por gobierno abierto es un importante primer paso para desarrollar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en cualquier país. La definición deberá ser ampliamente aceptada por todas las partes interesadas. Los países pueden elaborar su propia definición o adaptar definiciones de fuentes externas a su propio contexto cultural, histórico, institucional, social y político.

El documento *OECD Report on Open Government: The Global Context and the Way Forward* (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), (OCDE, 2016) ofrece un resumen de las definiciones existentes de gobierno abierto y subraya por qué es importante tener una "buena definición":

- Informa al público sobre los elementos esenciales del gobierno abierto, y sobre el alcance y las limitaciones del término.
- Facilita un entendimiento y un uso común de gobierno abierto, alineando todas las partes interesadas y todos los políticos frente a las mismas metas.
- Facilita un sólido análisis del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto en las diferentes instituciones y niveles del gobierno.
- Sustenta las comparaciones internacionales de estrategias e iniciativas de gobierno abierto.

En su respuesta a la encuesta de 2015 sobre gobierno abierto de la OCDE, Paraguay indicaba que el país no contaba con una única definición de gobierno abierto. En aquel momento, el 51% de todos los países participantes (49% en los países de la OCDE)<sup>1</sup> declaró que poseía una única definición. De esos países, el 30% había creado su propia definición (29% en los países de la OCDE).

De acuerdo con la información recibida del gobierno, Paraguay ha comenzado en los últimos años a utilizar la visión de gobierno abierto definida por la Alianza de Gobierno Abierto. Así, por ejemplo, en la tercera edición de sus planes de acción enviada a la Alianza para el Gobierno Abierto se declara que "El Gobierno Abierto es una forma de relación entre el poder público y la ciudadanía, basada en la participación y la colaboración permanentes de sus miembros en el ejercicio de los derechos ciudadanos y en el cumplimiento de sus obligaciones".

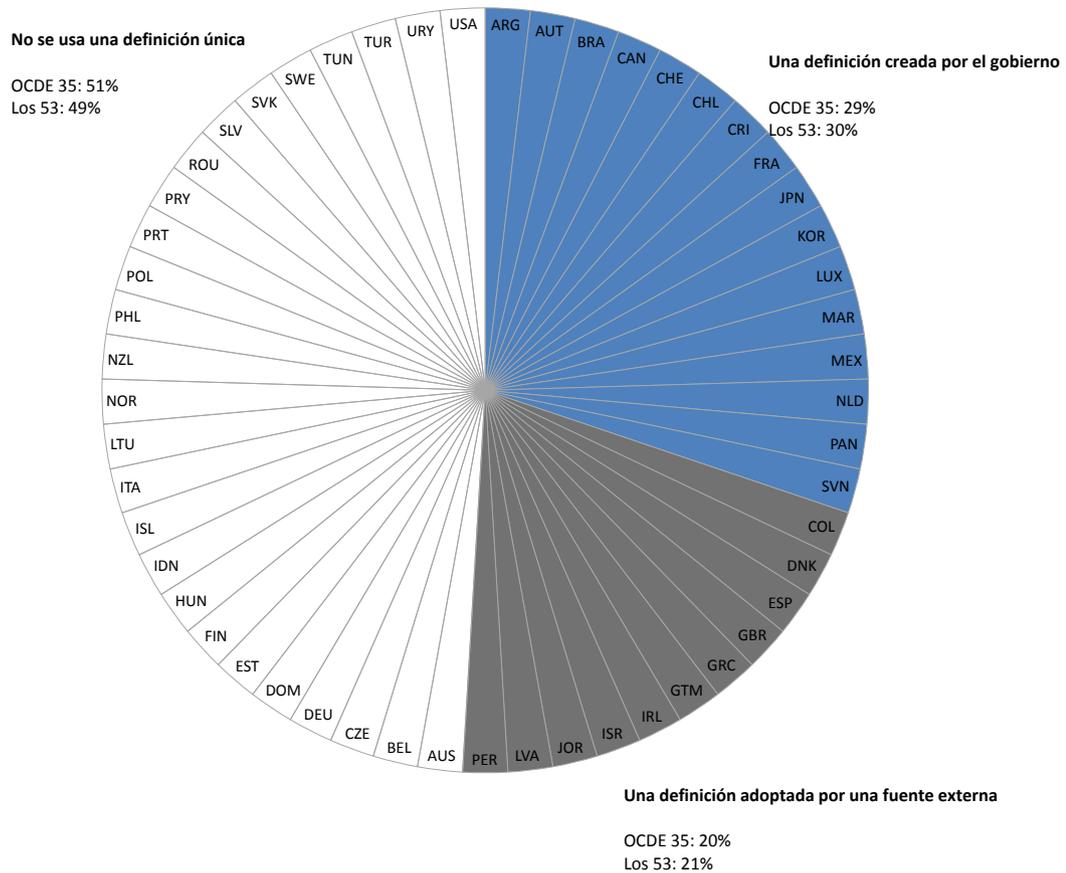
Si bien esta visión es un importante paso adelante, para la OCDE un gobierno abierto no se puede limitar a una única definición. Hay que redoblar los esfuerzos para que todas las partes implicadas asuman un concepto común de Gobierno Abierto. El gobierno de Paraguay podría considerar la elaboración de una única definición a la medida del contexto nacional con todas las partes interesadas. La Mesa Conjunta de Gobierno

---

<sup>1</sup> La Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública (en lo sucesivo la "Encuesta de la OCDE") fue una respuesta directa a la solicitud de recopilar datos de mejor calidad sobre la formulación y la implementación de una única estrategia e iniciativas de gobierno abierto de los países miembros de la OCDE y de las economías no miembros que participaron en el foro de gobierno abierto de la OCDE celebrado en París el 30 de septiembre de 2014. En la encuesta participó un total de 54 países (entre ellos los 35 miembros de la OCDE y 13 países de América Latina y el Caribe).

Abierto o la Comisión Parlamentaria sobre Gobierno Abierto (cf. más adelante) podrían ser un interesante foro para la creación de dicha definición.

**Figura 6.1. Países con y sin definiciones oficiales de gobierno abierto**



*Fuente:* Country responses to OECD (Respuestas de los países a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

### Recuadro 6.2. Ejemplos nacionales de definiciones oficiales únicas de gobierno abierto

#### Canadá

Una cultura de gobierno que sostiene que el público tiene derecho a acceder a los documentos y a los procedimientos gubernamentales con objeto de permitir una mayor apertura, rendición de cuentas y compromiso.

#### Chile

Una política pública de carácter transversal en el Estado chileno, cuyo propósito es fortalecer y mejorar la institucionalidad y gestión de los asuntos públicos a partir de promover y consolidar la aplicación de los principios de la transparencia y acceso a la información pública, y los mecanismos de participación ciudadana en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas. Todo ello en el contexto del proceso de modernización de las instituciones públicas en curso, cuya finalidad es avanzar hacia un Estado al servicio de todos y a mejorar la calidad de vida de la población.

#### Francia

Bajo gobierno abierto se entiende la transparencia de la acción pública y su apertura hacia nuevas formas de consulta y de participación ciudadanas. Las raíces históricas de la definición se remontan a la Declaración francesa de los Derechos Humanos de 1789. El artículo 15 declaraba que la sociedad tiene derecho a pedir cuentas de su administración a cualquier agente público. El gobierno abierto contribuye a fomentar:

- La construcción de la transparencia y de la confianza democrática a través de la apertura de la información pública, de los procesos de decisión y de la rendición de cuentas.
- El empoderamiento de los ciudadanos gracias a la posibilidad de tomar decisiones informadas y a una ciudadanía activa a través de herramientas digitales y recursos compartidos para una mayor autonomía.
- La adaptación de las prácticas gubernamentales a la revolución digital mediante la creación colaborativa, la agilidad, la simplificación, la innovación, las estrategias basadas en datos, la transformación de la administración en una plataforma, etc.

#### Corea

Government 3.0 (iniciativa de gobierno abierto) es un nuevo paradigma de funcionamiento de gobierno cuyo objeto es prestar servicios públicos a la medida y generar con creatividad nuevos puestos de trabajo abriendo y compartiendo con el público los datos propiedad del gobierno y favoreciendo la comunicación y la colaboración entre los diferentes departamentos del gobierno. Government 3.0 pretende hacer un gobierno más orientado a los servicios, competente y transparente en pro del bienestar de los ciudadanos.

#### Luxemburgo

El gobierno de un estado constitucional responsable y democrático basado en el respeto de la ley y de la justicia que trabaja para conseguir, en la medida de lo posible, de manera útil y no contradictoria con los derechos humanos u otros valores fundamentales, un nivel máximo de transparencia y participación ciudadana.

**México**

El gobierno abierto es un nuevo modelo de gobernanza cuyo objetivo sea transformar los lazos entre los ciudadanos y gobernantes para fortalecer la democracia. Es crear un entorno que coloque al gobierno como una plataforma para la innovación. El gobierno abierto se basa en una cultura de transparencia, colaboración, participación y rendición de cuentas que permite la creación de nuevas empresas y la generación de soluciones a los problemas públicos que circundan el desarrollo del país.

**Países Bajos**

Un gobierno transparente, facilitador y accesible.

Nota: algunas de las definiciones fueron traducidas desde el idioma original por los autores de este informe.

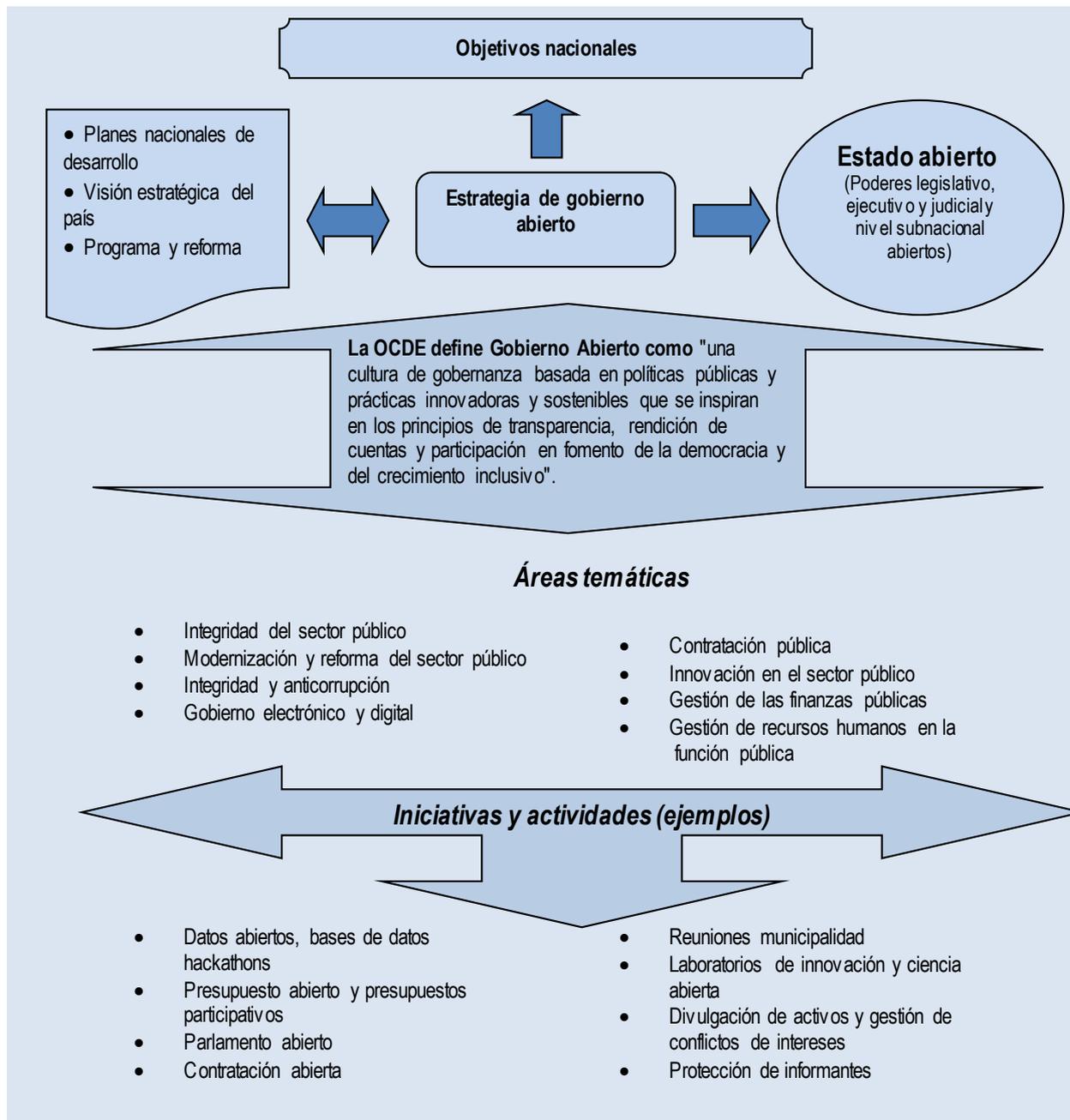
*Fuente:* Country responses to OECD (Respuestas de los países a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

## De iniciativas dispersas a una única estrategia nacional de gobierno abierto

### Recuadro 6.3. Disposición número 1 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre

"Aplicar medidas, en todas las ramas y a todos los niveles del gobierno, para desarrollar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto en colaboración con las partes interesadas y para fomentar el compromiso de los políticos, miembros del legislativo, altos directivos y funcionarios públicos, para garantizar una exitosa implementación y evitar o superar obstáculos relacionados con la resistencia al cambio."

Figura 6.2. Función central de una estrategia de gobierno abierto



*Fuente:* Open Government: The Global Context and the Way Forward (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), (OCDE, 2016), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>

### ***Planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto en Paraguay***

El desarrollo de estrategias e iniciativas de gobierno abierto es otro elemento clave de un entorno propicio para el gobierno abierto. Muchos países, entre ellos Paraguay, han elaborado planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y algunos han integrado el gobierno abierto en sus Planes Nacionales de Desarrollo o de Modernización. Si bien no

cabe dudar de la gran importancia de estas iniciativas, la OCDE sugiere a los países avanzar aún más y desarrollar una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto independiente que ponga en funcionamiento la definición del país de gobierno abierto, que vincule la implementación de iniciativas de gobierno abierto en diferentes áreas con los objetivos políticos nacionales y que aporte una dirección precisa para la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en todo el sector público (Figura 6.3). Los ejemplos de Ontario (Canadá) y Costa Rica citados más adelante ilustran en términos concretos la función de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.

Paraguay se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto en 2011. Desde entonces ha elaborado tres planes de acción y actualmente está trabajando en una cuarta versión. Estos planes de acción nacionales han contribuido a mejorar la imagen de las iniciativas de gobierno abierto en el país. Gracias a ellos el gobierno ha podido establecer nuevos vínculos con interlocutores externos y con la sociedad civil organizada. Con los años, gracias a los procesos del Plan de Acción Nacional, hay cada vez más instituciones y partes interesadas que se han familiarizado con el término 'gobierno abierto' y un creciente número de entre ellas ha comenzado a participar en la promoción de sus principios.

Además, el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto ha contribuido a alcanzar una serie de importantes objetivos políticos inmediatos y de alto nivel asociados al fomento de transparencia, rendición de cuentas y participación, tales como la implementación de la legislación sobre acceso a la información. De acuerdo con la evaluación que realizó el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) de la Alianza de Gobierno Abierto del segundo plan de acción, éste contenía dos compromisos con un alto impacto potencial: la adopción de la ley de acceso a la información pública y la creación de Consejos de Desarrollo Municipal (cf. comentarios sobre ambos) (Alianza de Gobierno Abierto, 2015).

Si bien Paraguay ha realizado importantes progresos en ciertas áreas de gobierno abierto gracias a los planes de acción nacionales, el hecho de que sean semestrales (no correspondiendo en muchos casos con el ciclo político del gobierno) y su dedicación a cuestiones políticas de más corto plazo, hace que dichos planes no constituyan una estrategia nacional integral de gobierno abierto, por lo que deberían complementarse con disposiciones en otros documentos políticos como el Plan Nacional de Desarrollo. Tal como se comenta más adelante, una estrategia nacional de gobierno abierto puede constituir el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto.

### *Alineación del Gobierno Abierto con el programa de desarrollo nacional y los objetivos de desarrollo sostenible: el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030*

La implementación de iniciativas y estrategias de gobierno abierto debería ser un medio y no un fin: la experiencia de la OCDE muestra que las políticas de gobierno abierto pueden contribuir realmente a alcanzar objetivos políticos más amplios, como generar confianza en las instituciones públicas y un desarrollo económico más inclusivo. Por ello es recomendable que los países asocien sus programas de gobierno abierto con los objetivos más amplios de desarrollo nacional.

Tanto los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto como el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 muestran que el gobierno cree en la importancia del gobierno

abierto para alcanzar sus objetivos de desarrollo. La política de desarrollo más importante del país, el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (cf. los comentarios al respecto en los capítulos 1, 2 y 3), incluye como uno de los ejes transversales una "gestión pública transparente y eficiente". El plan menciona asimismo el gobierno abierto en su visión y como uno de sus principales objetivos, y hace referencia explícita al Plan de Acción Nacional.

Por otra parte, el tercer Plan Nacional de Desarrollo reconoce como uno de sus principales desafíos "Mejorar la calidad de vida de la gente vinculando el Plan de Acción de Gobierno Abierto con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 (PND 2030) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030 (ODS 2030)". El gobierno ha realizado importantes esfuerzos para alinear el Plan de Acción Nacional con el Plan Nacional de Desarrollo. Por ejemplo, el compromiso de acceso a la información incluido en el tercer plan de acción está alineado con los objetivos estratégicos n° 22 "Aumentar el acceso a información pública y trámites por medio de redes electrónicas", 25 "Descentralización" y 47 "Asegurar la transparencia del gasto público en los tres niveles de gobierno y en los tres Poderes del Estado" del Plan Nacional de Desarrollo (Gobierno de Paraguay, 2016b).

En general, el gobierno ha estado usando el Plan de Acción Nacional como planes de implementación a corto plazo de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo. El gobierno debería continuar en esta línea asegurando que el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto que está formulando actualmente esté totalmente vinculado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

#### *Hacia el desarrollo de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto*

Tal como se menciona anteriormente, las iniciativas de gobierno abierto son fundamentales para obtener resultados políticos positivos en áreas tan diversas como la lucha anticorrupción, las infraestructuras y la educación. Según se expone en el informe de la OCDE sobre gobierno abierto (2016), "Para optimizar las diferentes iniciativas que abarcan un gran rango de áreas es importante tener una única estrategia nacional de gobierno abierto que aglutine todas las iniciativas dispersas y asegure que todas ellas están apuntando a los mismos objetivos nacionales en coordinación".

#### Recuadro 6.4. Enfoques integrales de gobierno en Costa Rica y en Ontario, Canadá

Costa Rica fue uno de los primeros países del mundo en promulgar una estrategia nacional de gobierno abierto en diciembre de 2015. Aparte del segundo Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y de la declaración sobre Gobierno Abierto, la estrategia de gobierno abierto está alineada con el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 “Alberto Cañas Escalante”. Esto pone de manifiesto los compromisos del gobierno en relación con el gobierno abierto, haciendo de él uno de los tres pilares del desarrollo socioeconómico. El plan nacional de desarrollo incluye varios elementos constitutivos de esta nueva cultura de política inclusiva como las mesas de diálogo nacional y la promoción de la igualdad de género en la vida pública.

El gobierno de Ontario, en Canadá, ha lanzado una estrategia de gobierno abierto. Su propósito es ofrecer a los ciudadanos nuevas oportunidades para participar y reforzar la política pública. Mediante su componente de diálogo abierto, el gobierno está desarrollando un marco de participación pública para ayudarle a involucrar con más eficacia a un grupo más amplio y diverso de habitantes de Ontario. Se probará en todo el gobierno en una serie de proyectos piloto.

*Fuente:* OCDE (próximamente), Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto en Costa Rica – Hacia un Estado Abierto”, publicaciones de la OCDE, París; (Respuestas nacionales a la OCDE) (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Coordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo político), OCDE París.

Una única Estrategia Nacional de Gobierno Abierto de este tipo puede constituir el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel (como los recogidos en el Plan Nacional de Desarrollo de Paraguay) y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto. La elaboración y la implementación de una estrategia nacional de gobierno abierto también puede agilizar las iniciativas actuales en áreas relevantes para los principios de gobierno abierto que no se vean reflejadas en dichos planes de acción.

Si Paraguay decide formular una estrategia nacional de gobierno abierto, lo debería hacer mediante una metodología participativa similar a la que se está usando en la elaboración de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. El gobierno podría considerar además implicar en su creación a otros interlocutores como los poderes legislativo y judicial, como forma de apoyar la transición hacia un estado abierto (cf. más adelante). La Secretaría Técnica de Planificación (cf. capítulos 1 y 2), en tanto que coordinadora de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto (Figura 6.3), podría dirigir la elaboración de la estrategia nacional de gobierno abierto, que podría tener lugar en el marco de dicha mesa o de la comisión parlamentaria de gobierno abierto.

**Figura 6.3. El papel de una estrategia nacional de gobierno abierto - vínculo entre el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan de Acción Nacional**



*Fuente:* Elaboración propia

***El marco constitucional, legal, jurídico y regulador de gobierno abierto en Paraguay***

**Recuadro 6.5. Disposición número 2 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto**

"Garantizar la existencia e implementación del marco jurídico y regulatorio de gobierno abierto necesario, incluyendo la provisión de documentos de soporte tales como guías y manuales, mientras se establecen mecanismos de supervisión adecuados para garantizar el cumplimiento".

Las reformas de gobierno abierto se tienen que enraizar y estar respaldadas por un sólido marco constitucional, jurídico y regulatorio (OCDE, 2016). Entre las leyes y las regulaciones más relevantes para un entorno propicio de gobierno abierto se incluyen las leyes sobre el acceso a la información y a los archivos nacionales, las leyes sobre el gobierno digital y los datos abiertos, y las leyes anticorrupción y de protección de denunciantes, entre otras.

### *La Constitución de Paraguay consagra el gobierno abierto al más alto nivel jurídico*

Como en la mayoría de los demás países latinoamericanos, el gobierno abierto está consagrado en la Constitución de Paraguay de 1992 (República de Paraguay, 1992). El artículo 1 declara que "La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana". El artículo 28 reconoce el derecho de acceso a la información pública. Proclama que "Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime" y que "Las fuentes públicas de información son libres para todos".

Si bien las disposiciones constitucionales sobre gobierno abierto son una parte importante del entorno que lo propician, de por sí no son suficientes. Los países tienen que ir más allá de su máximo documento jurídico y elaborar leyes y reglamentos específicos en áreas clave de gobierno abierto para proporcionar la base de una implementación exitosa de las estrategias e iniciativas.

### *Existencia de dos leyes independientes sobre el acceso a la información en Paraguay*

Tal como se menciona en el informe de la OCDE sobre gobierno abierto (OCDE 2016), una ley que regule el acceso a la información pública es la piedra angular para un entorno propicio de gobierno abierto. Hasta la fecha, los países de la OCDE y la mayoría de los países de América Latina y del Caribe cuentan con una legislación de acceso a la información.

La primera ley de acceso a la información fue adoptada por el congreso de Paraguay, tras un largo proceso, en 2014. De acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación de la OCDE, el papel de las organizaciones de la sociedad civil fue decisivo en el impulso de esta ley. De hecho, la complejidad del proceso llevó a la adopción de dos leyes independientes de acceso a la información:

- 1) La ley 5.189 de 2014 crea obligación de proporcionar información sobre el uso de los recursos y la remuneración de los funcionarios públicos de la República de Paraguay.
- 2) La ley 5.282 de 2014 sobre Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental (y su decreto regulador 4.064 de 2015) garantiza el derecho constitucional de los ciudadanos a acceder, sin discriminación de ningún tipo, a la información pública de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y de entidades independientes y de universidades.

Según lo estándares de la OCDE, la ley 5.282 se puede considerar como la legislación real de acceso a la información. La ley prevé, por ejemplo, la creación de oficinas para acceder a la información en las instituciones públicas y exige la creación de un sitio web para que el acceso del público a la información (el sitio ya está creado: [www.informacionpublica.gov.py](http://www.informacionpublica.gov.py)). A continuación obliga a las instituciones públicas a responder a las consultas enviadas por correo electrónico o por carta y a aportar la información en menos de 15 días. Prevé además la formación de los funcionarios.

En abril de 2018 ingresaron 10.769 solicitudes de información en el portal nacional de acceso a la información. De ellas el 80,0% ya ha sido contestado (Gobierno de Paraguay, 2018). La mayoría de las consultas se dirigió al Ministerio de Justicia, después al

Ministerio de Educación y, por último, al Ministerio de Hacienda (ibíd.). Según la información recabada por el Mecanismo de Revisión Independiente (Alianza para el Gobierno Abierto, 2015), desde la creación de la Dirección del Acceso a la Información Pública en el Ministerio de Justicia, cerca de 700 funcionarios se han formado en la implementación de la ley y se han creado 70 oficinas de acceso a la información en entidades públicas (ibíd.).

Un punto débil de la ley es que no crea un garante formal para su implementación, como es el caso de otros países como México y Chile. (Recuadro 6.6). Sólo establece el Ministerio de Justicia como coordinador de su implementación (cf. artículos 12 y 13 del decreto 4.064). Sin embargo, este ministerio no tiene facultades ejecutivas formales y, según la información recibida durante el trabajo de investigación, carece de suficiente personal, lo que puede menoscabar su capacidad para responder a las solicitudes. Por ello habría que prever más recursos humanos y económicos para el departamento responsable de la implementación de la ley dentro del ministerio de justicia. Además el gobierno podría encontrar otras formas indirectas de incentivar el cumplimiento, dado que las sanciones no están contempladas en la ley 5.282 (la ley 5.189 sólo contempla sanciones para las autoridades que no revelan datos obligatorios sobre salarios).

En general, a pesar de la falta de sanciones por incumplimiento, las dos leyes han alterado considerablemente la cultura de secretismo en el sector público. De acuerdo con la información recopilada durante el trabajo de investigación de la OCDE, cada vez hay más ciudadanos que hacen uso de su derecho al acceso a documentos públicos y la ley ha contribuido a un mayor control de los ciudadanos sobre las instituciones del estado. Las organizaciones de la sociedad civil también expresaron un gran optimismo y vieron un importante progreso en la implementación de la legislación de acceso a la información. Para continuar este proceso positivo, el gobierno podría asegurarse de la existencia de oficinas de acceso a la información o de centros de atención en todas las instituciones y en todos los niveles, y de que los ciudadanos sean plenamente conscientes de su derecho a solicitar información. Esto podría implicar la realización de campañas de sensibilización y de promoción.

### Recuadro 6.6. Ejemplos de órganos de monitoreo de las leyes de transparencia: Chile y México

#### Chile

El Consejo para la Transparencia es una corporación autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por la Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado. Su principal labor es velar por el buen cumplimiento de dicha ley, la que fue promulgada el 20 de agosto de 2008 y entra en vigencia el 20 de abril de 2009.

La Dirección corresponde a cuatro Consejeros designados por el Presidente de la República, previo acuerdo del Senado, adoptado por dos tercios de sus miembros en ejercicio. A este Consejo Directivo le corresponderá la dirección y administración superiores del Consejo para la Transparencia. Los Consejeros durarán seis años en sus cargos, pudiendo ser designados sólo para un nuevo período y pueden ser removidos por la Corte Suprema a requerimiento del Presidente de la República o de la Cámara de Diputados. El consejo tiene las siguientes funciones principales:

- Fiscalizar el cumplimiento de la Ley de Transparencia y aplicar sanciones en caso de infracción.
- Resolver fundadamente los reclamos por denegación de acceso a la información.
- Promover la transparencia en el servicio público difundiendo información desde los órganos de administración del estado.
- Dictar instrucciones generales para el cumplimiento de Ley de Transparencia y requerir a los Órganos de la Administración para que ajusten sus procedimientos y sistemas de atención al público a dicha legislación.
- Hacer recomendaciones a los órganos de administración del estado destinadas a mejorar la transparencia de su gestión y a facilitar el acceso a la información que obra en su poder.
- Proponer al Presidente de la República y al Congreso Nacional normas y perfeccionamientos normativos para asegurar la transparencia y el acceso a la información.
- Realizar capacitaciones a funcionarios públicos en materias vinculadas a la Ley de Transparencia y de acceso a la información, sea directamente o a través de terceras partes.
- Efectuar estadísticas y reportes sobre transparencia y acceso a la información de los órganos de la administración del estado y sobre el cumplimiento de esta Ley.

#### México

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) se creó en 2002 en virtud de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental.

El instituto está compuesto por un Comisionado Presidente y otros seis comisionados nombrados por el Ejecutivo Federal por seis años, sin posibilidad de renovar el mandato. Tal como lo establece la ley, el instituto goza de completa independencia y reporta anualmente ante el Congreso. Su triple mandato se puede resumir como garantizar el acceso a la información pública, el fomento de la rendición de cuentas y la defensa del derecho a la privacidad. Además, el instituto tiene por objeto:

- Ayudar en la organización de los archivos nacionales.

- Fomentar una cultura de transparencia en el gasto público.
- Promover la rendición de cuentas dentro del gobierno para aumentar la confianza entre sus ciudadanos.
- Contribuir a los procesos de análisis, deliberación, formulación y promulgación de normas judiciales de relevancia para los archivos y los datos personales.
- Potenciar los procesos legislativos destinados a mejorar y fortalecer el marco normativo e institucional de transparencia y acceso a la información pública.

*Fuentes:* Consejo para la Transparencia (sin fecha), “Qué es el Consejo para la Transparencia?”, sitio web, [www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html](http://www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html) (visitado el 24 de marzo de 2016); BCN (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile) (2008), “Sobre Acceso a la Información Pública”, [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363) (visitado el 24 de marzo de 2016)

### *Consolidación del marco jurídico y regulador de gobierno abierto en Paraguay*

Un sólido marco legal de gobierno abierto puede garantizar la continuidad de los esfuerzos de un gobierno a otro, con la consecuente estabilidad para su implementación. El país debería esforzarse por complementar su marco jurídico y regulador de gobierno abierto durante los próximos años. La inclusión de importantes compromisos en el plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto podría aportar el impulso necesario para este esfuerzo.

Complementar el marco jurídico podría consistir en la adopción de disposiciones jurídicas y normativas sobre la participación. Si bien la participación y la implicación están consagradas como un derecho en muchas constituciones de todo el mundo (incluida la de Paraguay), de acuerdo con los resultados de la encuesta de la OCDE (2015), menos del 50% de los países cuenta con un documento global que regule el derecho de las personas a participar. Sólo un reducido número de países, entre ellos Colombia (Recuadro 6.7), ha adoptado leyes específicas sobre la participación democrática y ciudadana.

### Recuadro 6.7. Ley colombiana de fomento y protección del derecho a la participación democrática

El objeto de la ley 1.757 de 2015 es promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. El artículo 2 estipula que todo plan de desarrollo debe incluir medidas específicas orientadas a promover la participación de todas las personas en las decisiones que los afectan y el apoyo a las diferentes formas de organización de la sociedad. De igual manera los planes de gestión de las instituciones públicas harán explícita la forma como se facilitará y promoverá la participación de las personas en los asuntos de su competencia.

La ley también contempla la creación del Consejo Nacional de Participación Ciudadana, el cual asesorará al Gobierno Nacional en la definición, promoción, diseño, seguimiento y evaluación de la política pública de participación ciudadana en Colombia. Son miembros permanentes del Consejo: el ministro del Interior y el Director del Departamento Nacional de Planeación o su delegado, por parte del gobierno nacional; un Gobernador elegido por la Federación de Departamentos; un Alcalde elegido por la Federación Colombiana de Municipios; un representante de las asociaciones de Víctimas; un representante del Consejo Nacional de Planeación o las asociaciones de consejos territoriales de planeación; un representante de la Confederación comunal; un representante de la Asociación Colombiana de Universidades ASCUN; un representante de la Confederación Colombiana de ONG o de otras federaciones de ONG; un representante de las federaciones o asociaciones de veedurías ciudadanas; un representante de los gremios económicos; un representante de los sindicatos; un representante de las asociaciones campesinas; un representante de los grupos étnicos; un representante de las asociaciones de las organizaciones de mujeres; un representante del consejo nacional de juventud; un representante de los estudiantes universitarios; un representante de las organizaciones de discapacitados; un representante de las Juntas Administradoras Locales. La heterogeneidad del consejo asegura la representación de diversos grupos de la sociedad y garantiza que se escuchen todas las voces.

Esta misma ley sobre participación ciudadana en Colombia define el proceso del presupuesto participativo como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, que fortalece las relaciones Estado-Sociedad Civil. Es también un dispositivo mediante el cual los gobiernos regionales y los gobiernos locales promueven el desarrollo de mecanismos y estrategias de participación en la programación de sus presupuestos, así como en la vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos.

*Fuente:* Presidencia de la República de Colombia (2015), “Ley 1.757 de 2015”, sitio web de la Presidencia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (visitado en marzo de 2016)

Tal como se comenta más adelante, en la actualidad existen en Paraguay varias disposiciones legales que prevén la implicación de las partes en procesos políticos como audiencias públicas obligatorias y procesos presupuestarios participativos. No obstante, la falta de una legislación unificada que fomente la participación impide que se convierta en una práctica generalizada y para los ciudadanos no resulta fácil saber dónde y cuándo pueden participar. Paraguay podría aprovechar la experiencia positiva de colaboración obtenida durante el proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto e implicar a los

participantes de manera más activa en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de políticas. Adoptar una ley de participación, como ha hecho Colombia, o crear un documento global sobre la participación podría ayudar a Paraguay en este sentido.

### De leyes y políticas a una implementación eficaz y eficiente de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en Paraguay

Para implementar con éxito sus marcos político y jurídico de gobierno abierto, los países también tienen que tener una estructura eficaz de gobierno abierto: esto pasa por tener las instituciones adecuadas con dispositivos apropiados de coordinación, asignando recursos humanos y financieros dedicados a estas instituciones y creando fuertes mecanismos para monitorear y evaluar los resultados.

#### *Marco institucional de gobierno abierto en Paraguay: coordinación con enfoque integral de gobierno para estrategias e iniciativas de gobierno abierto*

##### **Recuadro 6.8. Disposición número 4 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto**

"Coordinar, mediante los mecanismos institucionales adecuados, las estrategias e iniciativas de gobierno abierto – horizontal y verticalmente – a través de todos los niveles de gobierno para garantizar que estos estén alineados con, y contribuyan a, todos los objetivos socioeconómicos relevantes".

Según las buenas prácticas de la OCDE, un marco institucional adecuado de gobierno abierto que garantice la coordinación eficaz y eficiente de estrategias e iniciativas de gobierno abierto incluye dos elementos clave: una institución gubernamental encargada del programa nacional de gobierno abierto y un comité directivo de gobierno abierto que cuente con la participación de los interlocutores relevantes del gobierno, la sociedad civil, el mundo académico y el sector privado.

#### *La Secretaría Técnica de Planificación; líder y coordinador del proceso de gobierno abierto en Paraguay*

La implementación de políticas de gobierno abierto requiere visión y liderazgo, además de la capacidad para coordinar con eficacia y eficiencia tareas que, de acuerdo con la experiencia de la OCDE, lo mejor es que las asuma una institución situada en el centro de gobierno del país (OCDE, 2016). De acuerdo con el informe de la OCDE sobre Gobierno Abierto (2016), la definición de responsabilidades de gobierno abierto en el centro de gobierno puede ser beneficiosa en varios sentidos:

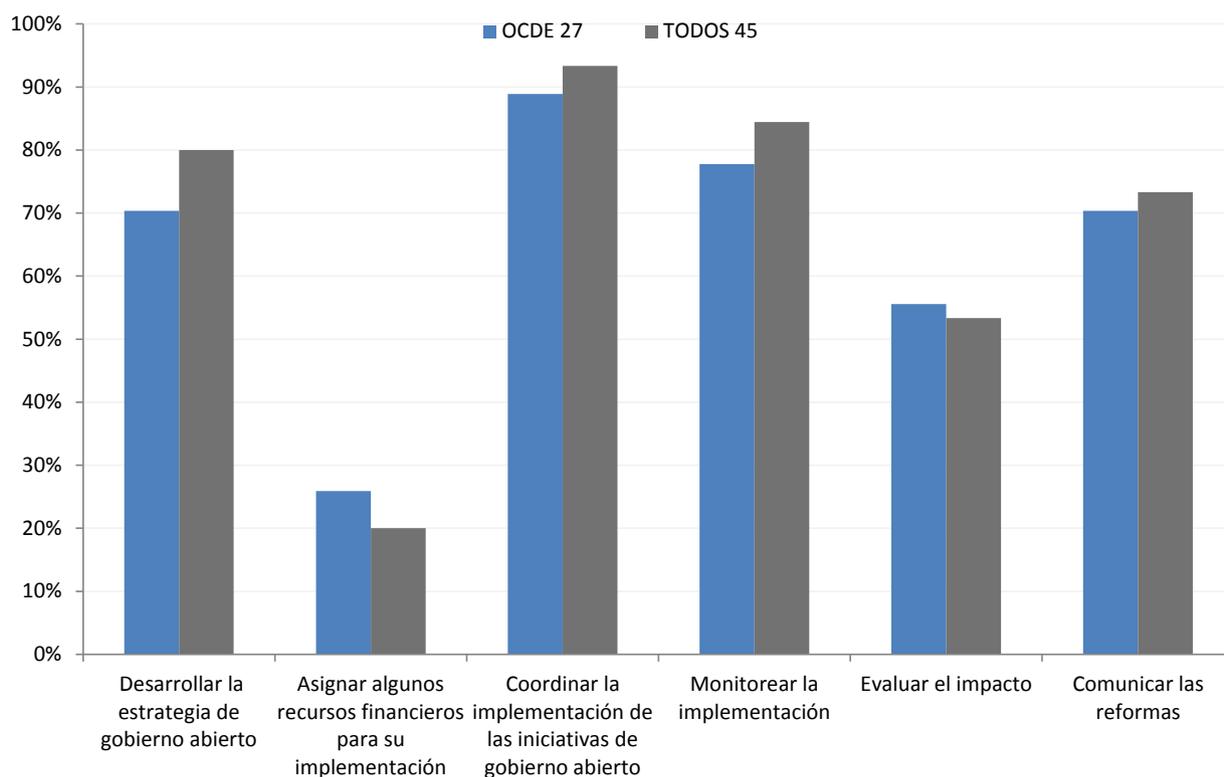
- El centro de gobierno puede facilitar el vínculo entre los objetivos de gobierno abierto y los objetivos nacionales más amplios conectando principios, estrategias e iniciativas de gobierno abierto en todo el gobierno (incluidos los diferentes sectores y niveles) y entre agentes no estatales para consolidar una visión conjunta de programa de gobierno abierto.
- También puede fomentar la visibilidad en el gobierno y hacia los ciudadanos sobre buenas prácticas de gobierno abierto y como campeones institucionales.

- El centro de gobierno puede reforzar el uso estratégico de datos de eficiencia en el sector público para apoyar el monitoreo y la evaluación del impacto de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto (OCDE, 2015b).

Según los resultados de la encuesta de la OCDE sobre gobierno abierto de 2015, en la mayoría de los países la oficina encargada de coordinar horizontalmente el programa de gobierno abierto tiene sus raíces institucionales en la oficina de la jefatura del gobierno, o en la oficina del gabinete, de la cancillería o del consejo de ministros (en el 64% y en el 62% de los países participantes respectivamente). Está, por tanto, situada institucionalmente en el centro de gobierno.

Es también el caso de Paraguay, donde el programa de gobierno abierto se coordina en la Secretaría Técnica de Planificación de la Presidencia de la República. La secretaría ha estado impulsando el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto desde sus comienzos. La Secretaría Técnica de Planificación es además la institución responsable de coordinar la *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* (Figura 6.4) para desarrollar, coordinar la implementación, monitorear y comunicar los planes de acción de la Alianza, y de promover en el país los principios de gobierno abierto. Sin embargo, de acuerdo con los resultados de esta misma encuesta, la secretaría no asigna recursos para la implementación de iniciativas de gobierno abierto ni evalúa su impacto, con la excepción de la autoevaluación de la Alianza de Gobierno Abierto, que analiza los procesos y los resultados de los compromisos asumidos en relación con la alianza (Figura 6.4).

**Figura 6.4. Responsabilidades de la oficina de coordinación**



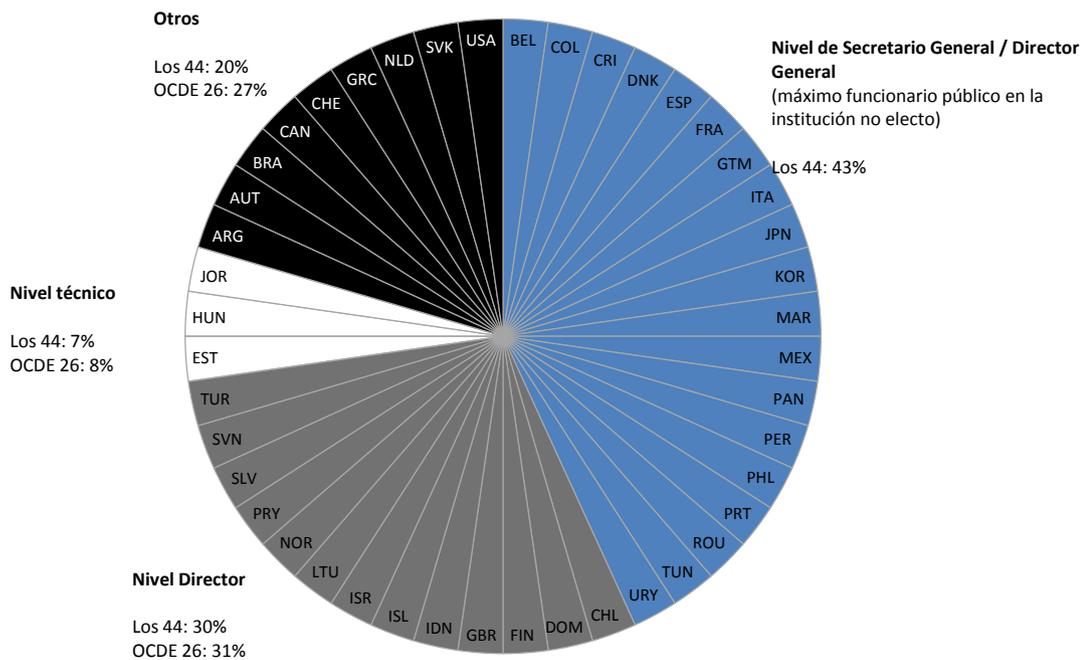
*Nota:* La pregunta sólo se planteó a los países que declararon tener una oficina responsable de la coordinación horizontal de las iniciativas de gobierno abierto.

*Fuente:* Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

Además, tal como se comenta en el capítulo 2, la Secretaría Técnica de Planificación también se encarga de la coordinación de los planes de desarrollo local (departamentales y municipales) y del Plan Nacional de Desarrollo. Se trata de una competencia importante y altamente estratégica, que la sitúa en una posición ideal para vincular el programa de gobierno abierto con el programa más general de desarrollo.

Dentro de la secretaría, la responsabilidad del gobierno abierto corresponde al nivel de un director general. Este es también el caso de aproximadamente un tercio de los países que participaron en la encuesta de la OCDE (Figura 6.5). La responsabilidad de gobierno abierto en Paraguay está situada en un nivel superior, al igual que en el 43% de todos los países y en el 35% de los países de la OCDE.

**Figura 6.5. Nivel jerárquico de la oficina de coordinación horizontal**



*Nota:* La pregunta sólo se planteó a los países que declararon tener una oficina responsable de la coordinación horizontal de las iniciativas de gobierno abierto. Australia “Se determinará cuando finalicen los dispositivos de cambios gubernamentales”.

*Fuente:* Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

El personal dedicado de la Secretaría Técnica de Planificación ha obtenido unos resultados notables en el avance del programa de gobierno abierto del país. Sin embargo, la oficina del director general de gobierno abierto de la secretaría funciona dentro de un

complejo marco institucional. La oficina responde ante el ministro de la Secretaría Técnica de Planificación que, su vez, depende del Presidente de la República y del coordinador general del gobierno. Al mismo tiempo, otros actores y unidades dentro de la presidencia de la república y del gobierno pueden influir de manera importante en la capacidad de la Secretaría Técnica de Planificación para desempeñar sus funciones relacionadas con el gobierno abierto. Entre ellas se incluye la unidad del centro de gobierno de la presidencia de la república, el *Equipo Económico Nacional* (cf. una descripción de este organismo en el capítulo 2) y el *Equipo Nacional de Transparencia*, creado en 2015 en virtud del decreto n° 4.719.

El *Equipo Nacional de Transparencia* está compuesto por las instituciones que forman parte del *Equipo Económico Nacional*, por la Secretaría Técnica de Planificación y por la Secretaría Nacional Anticorrupción. Su objetivo es implementar planes para mejorar la posición del Paraguay en los índices de percepción de la corrupción mediante acciones para promover la integridad y luchar contra la corrupción (república de Paraguay, 2015). Como tal, el Equipo Nacional de Transparencia establece la pauta del programa de transparencia de Paraguay y sirve de plataforma para articular en el programa de transparencia las posiciones de las instituciones del sector público que participan en él.

Paraguay podría plantearse aumentar el alcance y las funciones del *Equipo Nacional de Transparencia* para que se convierta en el comité directivo de gobierno abierto, por ejemplo ampliando sus responsabilidades a un programa más general de gobierno abierto (que incluya las iniciativas en las áreas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación). Si se decidiese a hacerlo, el gobierno debería asegurarse de que todos los contribuyentes relevantes del programa de gobierno abierto del país formen parte del remodelado *Equipo Nacional de Transparencia*.

En términos generales, si bien las disposiciones actuales de gobierno abierto adoptadas por el centro de gobierno son ágiles y tienen un impacto positivo en la búsqueda de consenso, las complejas capas de la jerarquía y de la responsabilidad pueden demandar mucho tiempo desde el punto de vista de la toma de decisiones, generando altos costos de transacción que podrían reducir la eficacia del programa de gobierno abierto. Además, debido a su limitada institucionalización, estas disposiciones se pueden alterar fácilmente en caso de cambio de gobierno. Para mejorar los procesos de toma de decisiones, la Secretaría Técnica de Planificación debería fortalecer la institucionalización, sostener alianzas sólidas con otros ministerios y secretarías clave del gobierno y alentar ininterrumpidamente a las entidades relevantes para que sigan participando en el programa de gobierno abierto.

Al igual que en cualquier otro país, en el gobierno abierto y en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto de Paraguay participan una gran variedad de actores gubernamentales. Con mucho, los principales protagonistas del gobierno central son la *Secretaría de la Función Pública* (cf. capítulo 5), el Ministerio de Justicia, y otras dos instituciones de la Presidencia de la República con rango ministerial, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICS) y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC).

- Junto con la Secretaría Nacional Anticorrupción (cf. más adelante), el **Ministerio de Justicia** es uno de los principales responsables del programa de transparencia del país y de la implementación de iniciativas relacionadas con el acceso a la información (y con la implementación de la ley de acceso a la información) y de iniciativas de transparencia pasiva. El Ministerio de Justicia ha participado

intensamente desde sus inicios en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y ha dirigido la implementación de varios compromisos en diferentes planes de acción de la Alianza.

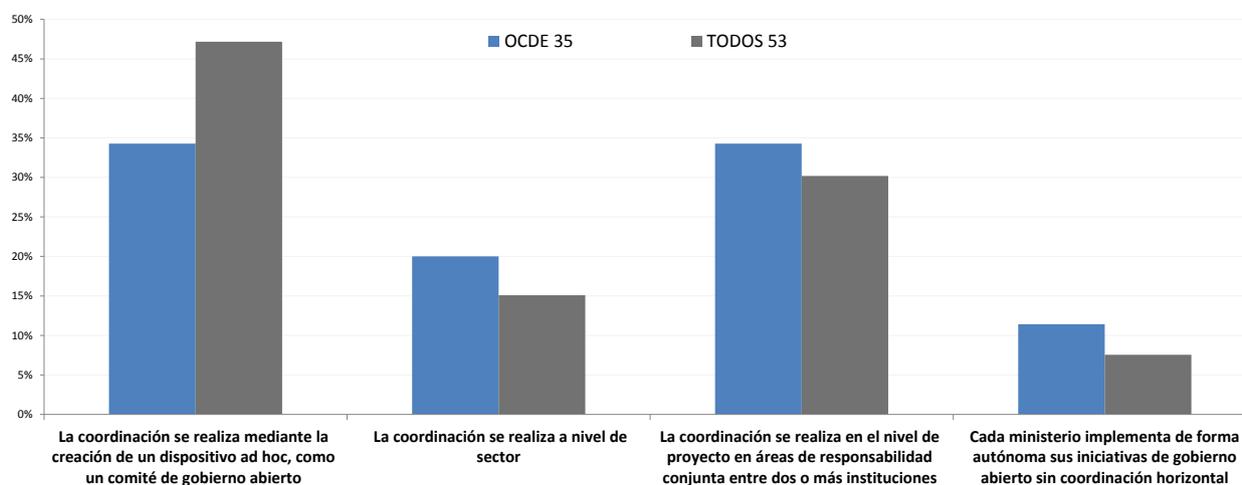
- La **Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación** (SENATIC) es responsable del desarrollo del Portal Unificado de Solicitudes de Información Pública y de políticas relacionadas con datos abiertos y gobierno digital. Es además responsable de todas las iniciativas electrónicas y digitales del gobierno y de las necesidades de éste en cuanto a tecnologías de la información, incluyendo el mantenimiento de sus sitios web y su ciberseguridad.
- La **Secretaría Nacional Anticorrupción** (SENAC) es otro actor clave responsable del programa de transparencia del gobierno. Se encarga de formular las políticas públicas anticorrupción, de integridad y de transparencia activa, así como de la promoción y la formación en transparencia activa. De acuerdo con el decreto presidencial 10.144 de 2012, la institución fiscaliza el cumplimiento de las obligaciones de transparencia activa dentro de su jurisdicción.

Por otra parte, algunas unidades del **Ministerio de Hacienda** han participado activamente en el programa de gobierno abierto. A través de sus poderes presupuestarios, el ministerio puede contribuir de manera importante a la promoción de los principios de gobierno abierto en los ministerios competentes. Debería por tanto seguir potenciando su actual papel como uno de los principales actores de la Secretaría Técnica de Planificación en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto en Paraguay.

### *La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto*

La *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* de Paraguay es el principal ente coordinador del proceso de la Alianza para el Gobierno Abierto. La creación de la mesa está en línea con la práctica de aproximadamente el 50% de los países (el 34% en la OCDE) que participaron en la encuesta de la OCDE, en los que la coordinación también tiene lugar a través de un dispositivo *ad hoc*, tales como un comité de gobierno abierto (Figura 6.6).

**Figura 6.6. Mecanismos utilizados para coordinar iniciativas de gobierno abierto**

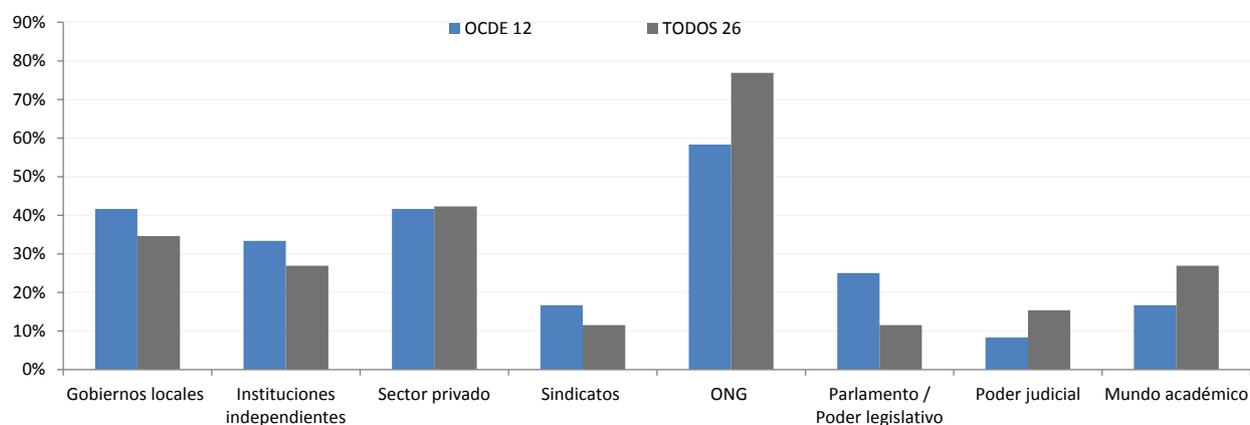


*Fuente:* Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

En su composición actual la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto integra una gran variedad de instituciones del sector público y de la sociedad civil. El gobierno informó a la OCDE que en las reuniones de la mesa participan 26 instituciones públicas y 62 organizaciones de la sociedad civil. Si bien el elevado número de estas instituciones puede contribuir a garantizar la inclusión, si no se gestiona bien, puede resultar un obstáculo a la coordinación y a la eficacia de la mesa. El gobierno podría considerar, por una parte, seleccionar una serie de instituciones públicas clave para que lo representen en la Mesa, y por la otra, dejar que las organizaciones de la sociedad civil también elijan a sus propios representantes. La reducción del número de organizaciones en la Mesa haría que las reuniones fuesen más participativas y que en ellas se pudiesen tomar más decisiones de gestión.

Además, si bien la inclusión de organizaciones de la sociedad civil en el órgano de coordinación es una práctica normal (el 77% de todos los países y el 58% de los países de la OCDE que contestaron a la encuesta incluyen organizaciones no gubernamentales), la representatividad de la mesa podría aumentar con la inclusión de actores del sector privado, los medios de comunicación, otros poderes del gobierno, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil (cf. más adelante apartado sobre estado abierto).

**Figura 6.7. Miembros del mecanismo de coordinación horizontal sobre gobierno abierto**



*Nota:* Sólo respondieron a esta pregunta los países que respondieron que la coordinación se realiza mediante un dispositivo *ad hoc*, como un comité de gobierno abierto

*Fuente:* Country responses to OECD (2015c), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015c) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

La mesa conjunta de Paraguay se reúne con regularidad (como mínimo cada tres meses, en 2017 se reunió cinco veces) y las reuniones son públicas y se transmiten en línea. La Secretaría Técnica de Planificación hace las veces de secretaria de la mesa y prepara su agenda. La mesa se creó para liderar el proceso del segundo plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. Por el momento, las responsabilidades del comité se centran principalmente en el proceso de la Alianza. Sus funciones incluyen:

- Desarrollar los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto de una manera participativa.
- Monitorear la implementación del plan de acción.

- Recibir y revisar los informes mensuales y trimestrales de las instituciones públicas con compromisos recogidos en el plan de acción.

En línea con la aspiración del gobierno de llevar su programa de gobierno abierto más allá del alcance del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, Paraguay podría considerar la ampliación de las responsabilidades de la mesa al programa más amplio de gobierno abierto del país y transformarla en un auténtico Comité directivo de gobierno abierto que se reúna con mayor regularidad y que tome decisiones de gestión, como es el caso de Túnez, cuyo comité está compuesto por cinco instituciones gubernamentales y cinco organizaciones de la sociedad civil que se reúnen una vez al mes.

Teniendo en cuenta su representatividad, el comité se podría usar, por ejemplo, para desarrollar e implementar la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto (cf. más arriba). De hecho, algunas organizaciones de la sociedad civil entrevistadas durante la misión de la OCDE mencionaron que, desde su punto de vista, la mesa era más bien un espacio para informar, consultar y ratificar, y que por ahora participa muy poco en la implementación y en la evaluación. El gobierno informó a la OCDE que durante el segundo ciclo de los planes de acción nacionales las organizaciones de la sociedad civil se asignaban nominalmente a cada objetivo; durante el tercer ciclo, las organizaciones se asignaron a los objetivos de manera conjunta, pero en la reunión de evaluación su participación fue mixta. En cualquier caso, el gobierno deberá abordar las preocupaciones de las organizaciones de la sociedad civil y asegurarse de que ésta participe plenamente en todas las fases del ciclo político de gobierno abierto.

También existen oportunidades para mejorar la comunicación entre los miembros del comité. WhatsApp y Facebook se usan de forma generalizada como las principales herramientas de comunicación. No cabe duda de que WhatsApp es una herramienta eficaz para la coordinación. Sin embargo, no debería ser la única, y las decisiones no se deberían tomar utilizando este espacio. Un espacio web interactivo y dedicado (por ejemplo, en el sitio web actual [www.gobiernoabierto.gov.py](http://www.gobiernoabierto.gov.py)), y una mayor regularidad de las reuniones de la mesa podrían contribuir a aumentar la transparencia y la inclusión en la comunicación de todos los participantes.

Por último, el funcionamiento y las responsabilidades de la mesa se regulan en la actualidad mediante una resolución de la propia mesa. Su nivel de institucionalización podría ser mayor y su funcionamiento y sus responsabilidades se podrían regular mediante decreto (tal como ocurre en Costa Rica), o mediante otra regulación oficial sujeta a un acuerdo general entre todas las partes interesadas. Esta regulación podría además definir subcomités encargados de asuntos específicos, como el acceso a la información, los datos abiertos y la participación. La creación de una base reguladora para la mesa institucionalizaría aún más este importante espacio y garantizaría la continuidad del programa de gobierno abierto del país.

### *Instrucción, recursos humanos, educación, formación y competencias de gobierno abierto*

#### **Recuadro 6.9. Disposición número 3 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto**

"Garantizar la puesta en funcionamiento y la adopción exitosa de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto:

- (i) Otorgando un mandato a los funcionarios públicos para diseñar e implementar estrategias e iniciativas de gobierno abierto exitosas, así como recursos humanos, financieros y técnicos adecuados, promoviendo al mismo tiempo una cultura organizacional de apoyo.
- (ii) Promoviendo la alfabetización del gobierno abierto en la administración, a todos los niveles de gobierno y entre las partes interesadas".

#### *Integración del gobierno abierto en la cultura de la función pública*

Por el momento son pocas las instituciones de Paraguay (Secretaría Técnica de Planificación, Ministerio de Justicia, Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, Ministerio de Hacienda y Secretaría Nacional Anticorrupción) que cuentan con personal especialmente asignado (o especializado) al programa general de gobierno abierto. Las 26 instituciones públicas que participan en la mesa conjunta de gobierno abierto tienen como mínimo un representante asignado a sus diferentes compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto. En la mayoría de los ministerios estos representantes ocupan sus puestos en las oficinas de planificación, anticorrupción o transparencia. Si bien el nombramiento de personal dedicado a la implementación de los compromisos de la Alianza de Gobierno Abierto es un importante paso adelante, para la mayoría de estas personas el programa de la alianza es tan sólo una más de sus múltiples responsabilidades profesionales. El gobierno debería plantearse la creación de puntos de contacto en cada institución encargada del programa general de gobierno abierto en sus instituciones.

Además de contratar o asignar personal para que se dedique en exclusiva a los programas de gobierno abierto en los ministerios (más allá del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto), hay que seguir trabajando para integrar la cultura de gobierno abierto en el servicio público. Por el momento no existen en Paraguay requisitos específicos para los funcionarios en cuanto a competencias de gobierno abierto. Salvo por la formación en la implementación de la ley de acceso a la información, los nuevos empleados del estado no se forman en gobierno abierto y las políticas de gestión de los recursos humanos (contratación, etc.) no se usan para fomentarlo ni incluyen cualificaciones asociadas con él en sus marcos de competencias.

El gobierno podría plantearse colaborar, bien con el *Instituto Nacional de Administración Pública de Paraguay*, entre otras cosas principal proveedor de formación continua para los funcionarios (cf. capítulo 5), bien con una universidad nacional para elaborar un plan de estudios de gobierno abierto destinado a estudiantes o a funcionarios interesados, tal como se hace en Chile, por ejemplo. Además podría promover "Diplomas de Gobierno Abierto" cuya obtención estaría sujeta a la participación en cursos de formación. La *Secretaría de la Función Pública* es el motor de la reforma de la función pública y una de

las principales colaboradoras de la Secretaría Técnica de Planificación en el fomento del gobierno abierto a través de la gestión de recursos humanos. La SFP podría tener un papel aún más activo en el programa de gobierno abierto (por ejemplo otorgándole un asiento en una Mesa Conjunta de Gobierno Abierto reformada y más ágil y, de ser posible, en un Equipo Nacional de Transparencia reformado). El gobierno podría considerar además incluir elementos de la gestión de recursos humanos en el cuarto plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.

### *Un contexto financiero complejo para el gobierno abierto en Paraguay*

Los donantes han tenido un papel crucial en el desarrollo de los programas de gobierno abierto y de la Alianza de Gobierno Abierto en Paraguay. El *Centro de Estudios Ambientales y Sociales* (CEAMSO), una organización de la sociedad civil financiada en su mayor parte por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la oficina de USAID en Asunción, ha contribuido al programa de gobierno abierto de Paraguay desde 2006 y 2007 apoyando el desarrollo de los diferentes planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, financiando la implementación de compromisos (en diferentes ministerios) y contratando personal para iniciativas relacionadas con el gobierno abierto. USAID también ha apoyado al gobierno en llevar su programa de gobierno abierto más allá de los requisitos formales del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto con iniciativas no incluidas en los planes de acción de la alianza, tales como el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) y reformas administrativas para promocionar los principios de gobierno abierto en el poder judicial.

La información reunida durante el trabajo de investigación sugiere que las iniciativas de gobierno abierto dependen en gran medida del apoyo financiero de la CEAMSO y de USAID en algunos ministerios (y en particular, en los ministerios competentes). Este hecho afecta de forma significativa a la sostenibilidad de los esfuerzos de gobierno abierto que se realizan en el país, sobre todo si se tiene en cuenta que USAID podría estar reduciendo lentamente su apoyo al proceso de gobierno abierto de Paraguay. El fin de la estrategia actual para el país de USAID en abril de 2019 puede significar la desaparición de grandes cantidades de fondos, lo que pone de manifiesto la necesidad de Paraguay de alejarse de la actual dependencia de donantes o, al menos, de diversificar la cartera de éstos.

De ahí la necesidad de crear competencias humanas y financieras duraderas, tanto en los ministerios encargados del programa de gobierno abierto como en los ministerios competentes. Gracias a la ayuda aportada por los donantes y a un personal capaz y dedicado en los ministerios clave, el gobierno abierto ha ido ganando terreno poco a poco en el aparato del estado. Para que continúe el movimiento de gobierno abierto en Paraguay, el presupuesto nacional deberá asignarle más recursos. Tal como se menciona anteriormente, Paraguay también podría diversificar los donantes implicados en su proceso de gobierno abierto.

### *Creación de un marco más sólido de monitoreo y de evaluación*

#### **Recuadro 6.10. Disposición número 5 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto**

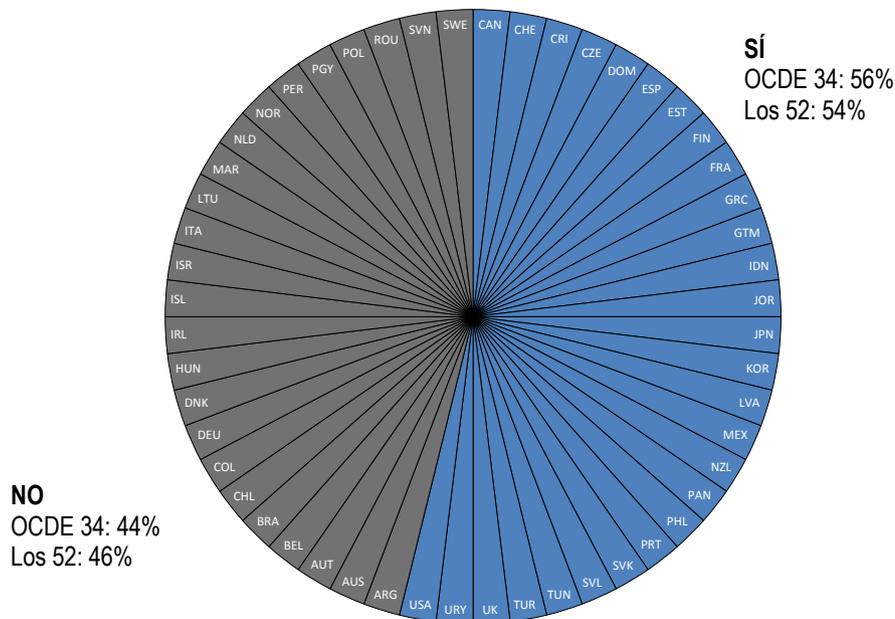
"Desarrollar e implementar mecanismos de monitoreo, evaluación y aprendizaje para las estrategias e iniciativas de gobierno abierto al:

- (i) Identificar a los actores institucionales que se encargarán de recolectar y difundir información y datos actualizados y fiables en un formato abierto;
- (ii) Desarrollar indicadores comparables para medir procesos, rendimientos, resultados e impactos en colaboración con las partes interesadas, y;
- (iii) Fomentar una cultura de monitoreo, evaluación y aprendizaje entre los funcionarios públicos aumentando su capacidad para llevar a cabo regularmente ejercicios a tales efectos en colaboración con las partes interesadas pertinentes.

Los sistemas de monitoreo y evaluación son indispensables para garantizar que las políticas públicas cumplan sus objetivos y para aprovechar la experiencia acumulada en la elaboración de políticas públicas más sólidas y robustas (OCDE, 2016). En el contexto concreto de gobierno abierto, los dispositivos de monitoreo y evaluación son tanto más importantes cuanto que la disponibilidad de datos, la comunicación de los impactos y su evaluación por las partes interesadas, el llamado "ciclo de retroalimentación", constituyen el núcleo de los principios de gobierno abierto (ibíd.).

Para garantizar la solidez, la robustez y la rendición de cuentas de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, tienen que tener una base empírica. De ahí que el monitoreo y la evaluación deba ser un elemento esencial del proceso político, pero en la mayoría de los países, Paraguay incluido, todavía se hace de forma limitada. Los resultados del informe de la OCDE sobre gobierno abierto (2016) muestran que casi la mitad de los países participantes sigue sin evaluar el impacto de las iniciativas de gobierno abierto (Figura 6.8).

Figura 6.8. Países que evalúan el impacto de las iniciativas de gobierno abierto



*Nota:* Luxemburgo no contestó la pregunta

*Fuente:* Country responses to OECD (2015b), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Respuestas de los países (2015b) a la Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.

En los últimos años Paraguay ha progresado notablemente en cuanto al monitoreo de su programa de gobierno abierto. Por ejemplo, el país ha desarrollado un ambicioso sistema de monitoreo de su tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. La Secretaría Técnica de Planificación ha diseñado un tablero de gobierno abierto que permite a la sociedad civil y a los ciudadanos interesados monitorear la implementación de los compromisos del plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto (a través del sitio web <http://gobiernoabierto.gov.py/content/plan-de-accion-2016-2018>).

No obstante, son los funcionarios de la Secretaría Técnica de Planificación quienes se encargan principalmente del monitoreo de la implementación de estos compromisos y de la inclusión de datos de desempeño en el tablero, con aportaciones de otros ministerios y de la sociedad civil durante las reuniones de la mesa conjunta. Por el momento no se están utilizando indicadores independientes de terceras partes y los que se usan en la actualidad se centran principalmente en los procesos.

Se podría seguir potenciando la participación de la sociedad civil y del mundo académico en las actividades de monitoreo, por ejemplo mediante la organización de más reuniones de monitoreo y evaluación, y solicitando a las organizaciones de la sociedad civil que aporten sus opiniones y que clasifiquen los compromisos que se van a cumplir o que ya se han cumplido. El gobierno podría considerar también la creación de alianzas estratégicas con instituciones independientes y con universidades para enriquecer sus actividades de monitoreo, como es el caso de Costa Rica, que se detalla en el Recuadro 6.11.

Para aumentar la concienciación global sobre los resultados de sus actividades de monitoreo, se tienen que comunicar más ampliamente y en formas que sean atractivas y fáciles de entender por las partes interesadas. La comunicación de los resultados y la divulgación de los datos de desempeño en un formato abierto son esenciales para mantener el impulso de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y para conservar la confianza que las personas han depositado en ellas (OCDE, 2017).

Al igual que en otros muchos países, si bien el monitoreo ha avanzado considerablemente, la evaluación es un área en la que Paraguay podría seguir trabajando. En la actualidad, los esfuerzos de evaluación de gobierno abierto los lleva principalmente a cabo la Autoevaluación y el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza de Gobierno Abierto. Si bien se trata de una práctica común en la comunidad de la Alianza de Gobierno Abierto, la evaluación del impacto de iniciativas de gobierno abierto (tanto de las incluidas en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto como de las externas a él) se podría incluir en los mecanismos de evaluación del gobierno quien, a su vez, aportaría la información y los datos para cumplir los requisitos de la Alianza de Gobierno Abierto.

En este sentido y para llegar al impacto y al resultado del monitoreo y la evaluación, el gobierno podría servirse de la experiencia acumulada con el sistema creado por la Secretaría Técnica de Planificación para el Plan Nacional de Desarrollo (el Sistema de Planificación por Resultados), ya vinculado con el monitoreo y la evaluación del Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto. El gobierno podría plantearse además desplegar esfuerzos suplementarios para comunicar el impacto del programa de gobierno abierto en todo el país, incluyendo la concienciación sobre los beneficios del gobierno abierto en aquellas instituciones que todavía no hayan participado en el programa y comunicando los resultados positivos a los ministerios y al gabinete.

## Comunicación, acceso a la información y participación en la práctica

### Recuadro 6.11. Principios 6, 7 y 8

"Comunicar activamente sobre las estrategias e iniciativas de gobierno abierto, así como sobre sus resultados e impactos, a fin de garantizar su conocimiento dentro y fuera del gobierno, para favorecer su aceptación y estimular la apropiación por parte de las partes interesadas."

"Proporcionar proactivamente información y datos del sector público que sean claros, completos, oportunos, fiables y relevantes de manera gratuita, disponible en un formato abierto y legible en máquina y no propietario, fácil de encontrar, comprender, utilizar y reutilizar, y difundido a través de un enfoque multicanal, a ser priorizado en consulta con las partes interesadas".

"Otorgar a las partes interesadas oportunidades iguales y justas de ser informados y consultados y participar activamente en todas las fases del ciclo de políticas públicas y del diseño y prestación del servicio público". Esto debería hacerse con tiempo suficiente y a mínimo costo, mientras se evita la duplicación para minimizar la fatiga de la consulta. Además, esfuerzos específicos deberán ser realizados para llegar a los grupos más relevantes, vulnerables, menos representados o marginalizados de la sociedad".

Los principios 6, 7 y 8 de la recomendación de la OCDE animan a los países a implementar herramientas eficaces de comunicación; fomentar el acceso a la información pública y a los datos abiertos; e implicar a las partes interesadas en todas las fases del ciclo de políticas públicas. Si bien el análisis detallado de estos principios clave y de la escala completa de participación (Figura 6.10) sobrepasa el ámbito de este análisis y por lo general se dedica a él un capítulo completo de un Estudio de la OCDE sobre Gobierno Abierto, este apartado ofrece un primer análisis comparativo de los esfuerzos de Paraguay en las áreas de comunicación y participación en el gobierno abierto. En el apartado anterior "Existencia de dos leyes independientes sobre el acceso a la información en Paraguay" se incluye un breve comentario sobre la implementación del acceso a la información.

### *Comunicación del gobierno abierto*

Para ser realmente abierto, un gobierno tiene que comunicar sus iniciativas y reformas en cualquier área de política pública. Dado el ámbito de este capítulo, este apartado se centra en la comunicación eficaz y eficiente de las reformas de gobierno abierto. Tal como se menciona anteriormente, un programa acertado de gobierno abierto no se puede implementar sin haber trabajado en la divulgación de los logros, las dificultades y los beneficios de la implementación de sus iniciativas entre todas las partes interesadas clave de dentro y de fuera del gobierno (OCDE, 2016b). En tanto que tema relativamente nuevo en el programa global, muchas partes interesadas (incluidos los funcionarios públicos, las organizaciones de la sociedad civil, las empresas y los medios de comunicación) desconocen el gran potencial de las reformas del gobierno abierto (OCDE 2014a). La comunicación de un programa de gobierno abierto y de los beneficios que aporta debería ser por tanto un importante elemento de la implementación de cualquier programa de gobierno abierto.

La Secretaría Técnica de Planificación ha hecho importantes avances por mejorar la comunicación de sus acciones de gobierno abierto entre el público en general. Por ejemplo, la Radio Nacional de Paraguay informa regularmente sobre el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y diferentes representantes del gobierno han hablado sobre los esfuerzos realizados por el país en el canal estatal de televisión Paraguay TV. La Secretaría Técnica de Planificación ha organizado eventos de gran visibilidad como la *Expo Gobierno Abierto*, durante la cual se presentaron y se debatieron con diferentes partes interesadas los progresos realizados en la implementación del Plan de Acción Nacional. Además, el gobierno ha estado utilizando desde 2014 las redes sociales de forma generalizada para comunicar su programa de gobierno abierto, invitando abiertamente a todas las organizaciones interesadas de la sociedad civil a las mesas conjuntas de gobierno abierto y dejándolas participar en plataformas de chat en línea.

En los últimos años se han creado sitios web para diferentes temas relacionados con el gobierno abierto, como el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, la implementación de la ley de acceso a la información y un portal de datos abiertos. El sitio web [www.gobiernoabierto.gov.py](http://www.gobiernoabierto.gov.py) ofrece amplia información sobre el programa de gobierno abierto. Por ejemplo, da acceso a los planes de acción anteriores y actuales de la Alianza de Gobierno Abierto, incluye un foro en el que los ciudadanos pueden opinar y comentar, y ofrece una amplia gama de recursos relacionados con el proceso más general de gobierno abierto en Paraguay (incluido en el proceso del Parlamento Abierto). Como siguiente paso el gobierno podría plantearse la creación de un sitio web de Estado Abierto integrado que incluya información sobre iniciativas adoptadas por todos los poderes del Estado, con objeto de crear sinergias entre las iniciativas y dar a los ciudadanos un punto de acceso único. Este sitio web podría estar gestionado por la Secretaría Técnica de Planificación, por ejemplo.

En algunos países, las instituciones independientes del estado o las organizaciones de la sociedad civil organizan regularmente exámenes de la apertura de los sitios web gubernamentales. La *Defensoría de los Habitantes* de Costa Rica administra un “Índice de Transparencia del Sector Público” que mide la transparencia de los sitios web de las instituciones públicas de Costa Rica en todos los niveles de gobierno, e incluye instituciones públicas descentralizadas (Recuadro 6.12). Analiza la información disponible en los sitios web de las instituciones, como contratación pública, salarios, contratos de trabajadores públicos, licitaciones, informes anuales, minutas, acuerdos y circulares, etc. Paraguay podría plantearse desarrollar su propio índice de transparencia usando la metodología aplicada al defensor del pueblo costarricense con objeto de animar a las instituciones a que proporcionen una información más abierta y transparente en Internet.

### Recuadro 6.12. Índice de transparencia del sector público en Costa Rica

El Índice de transparencia del sector público en Costa Rica es un instrumento de evaluación establecido por el defensor del pueblo en cooperación con el *Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública* en la universidad de Costa Rica y en *Radiográfica Costarricense S.A.*, empresa subsidiaria del grupo Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

El índice se basa en las mejores prácticas internacionales para medir el estado de situación, en un momento dado, de la transparencia que ofrecen los sitios web de las instituciones públicas costarricenses. El índice, elaborado científicamente, cuenta con indicadores claros que constituyen la línea base del informe anual sobre la apertura y accesibilidad de la información en los sitios web de los entes y órganos de la administración pública del país. Tal como se resumen en el informe anual de 2015: “Todo [el conjunto de iniciativas] con el objetivo de reforzar la vivencia de una efectiva gobernabilidad democrática, promoviendo el mejoramiento y la modernización del Estado dentro de las nuevas tendencias orientadas hacia un gobierno abierto”.

*Fuente:* Defensoría de los Habitantes (sin fecha), Red Interinstitucional de Transparencia, [http://dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/index.aspx](http://dhr.go.cr/red_de_transparencia/index.aspx) (visitado el 8 de febrero de 2016)

### *Implicación de las partes interesadas en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto*

Las organizaciones de la sociedad civil entrevistadas durante el trabajo de investigación reconocieron que el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto había contribuido a mejorar la relación general entre ellas y el estado. Muchos consideran que el diálogo que tiene lugar en la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto, en la plataforma en línea y por WhatsApp constituye un importante avance.

Las organizaciones de la sociedad civil añadieron que la implicación de las partes en la formulación e implementación de los planes de acción nacionales de la Alianza de Gobierno Abierto ha mejorado considerablemente del primero al segundo y del segundo al tercer plan de acción nacional, haciéndolos más inclusivos y representativos. En el proceso de cooperación del tercer plan, al que siguió una convocatoria abierta de consulta, participaron 47 instituciones públicas y 62 organizaciones de la sociedad civil (un total de 600 personas) (Gobierno de Paraguay, 2017). El gobierno realizó un importante esfuerzo de comunicación a través de redes sociales, listas de correo y su sitio web dedicado al gobierno abierto para alentar a la participación.

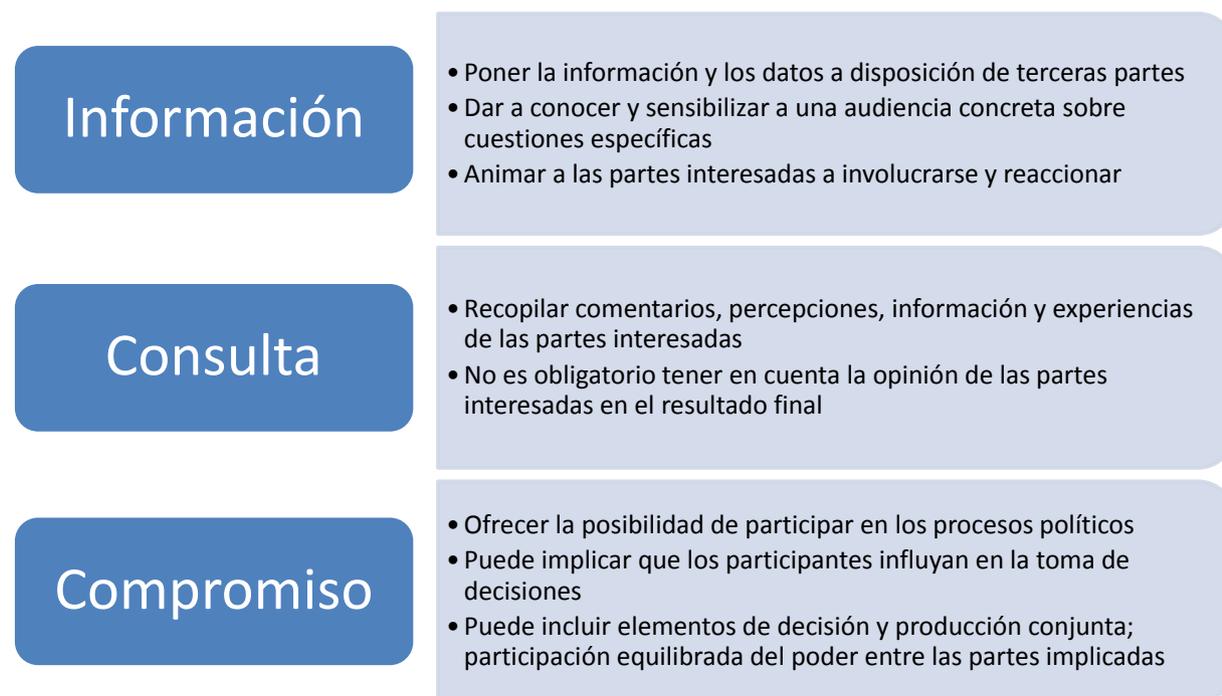
En Ciudad del Este y en Caacupé se realizaron sesiones informativas. El gobierno reconoce la necesidad de vencer la costumbre de limitarse a Asunción y empezar a incluir en el gobierno abierto y en los procesos de la Alianza de Gobierno Abierto participantes de las zonas rurales. Al igual que en otros muchos países, la participación en estos procesos está dominada ampliamente en Paraguay por un pequeño grupo de organizaciones de la sociedad civil de la capital. Hay que seguir empoderando a estas organizaciones para que contribuyan más activamente al programa de gobierno abierto del país. Las organizaciones con más experiencia, como CEAMSO, IDEA, *Semillas por la Democracia*, CIRD, *Fundación Libre* y otras podrían organizar actos concretos de capacitación para las demás organizaciones.

Tal como se ha hecho en el tercer ciclo del Plan de Acción Nacional, Paraguay podría aprovechar el proceso de formulación del cuarto plan para incluir a un rango todavía mayor de participantes y organizar en todo el país sesiones de creación conjunta implicando a ciudadanos, organizaciones de la sociedad civil, sector privado y mundo académico de fuera de la capital. Al igual que con el tercer plan, que también contó con una mesa conjunta centrada en los gobiernos locales, unos compromisos concretos de gobierno abierto en el nivel subnacional aumentaría la implicación de estos actores. Algunos de los compromisos se podrían centrar, por ejemplo, en los departamentos o municipios que no participaron anteriormente en los procesos de la Alianza de Gobierno Abierto. Los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil de la capital también podrían participar en la creación de una estrategia nacional de gobierno abierto, tal como se hizo en Costa Rica y en el proceso de Paraguay para formular el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.

### *Implicación de las partes interesadas en otros procesos de política pública*

En Paraguay la participación tiene lugar en diferentes áreas: los ciudadanos pueden tomar parte, por ejemplo, en los procesos presupuestarios participativos (actualmente en el nivel municipal), hay procesos parlamentarios obligatorios tales como las audiencias públicas, y por ley se han establecido mesas redondas en diferentes áreas de política pública. Estos dispositivos formales ofrecen a los ciudadanos y a la sociedad civil organizada la oportunidad de participar en los procesos de política pública. Sin embargo, la mayoría de estos procesos no son muy visibles, y en la mayoría de los casos, las instancias participativas son más espacios de "rendición de cuentas públicas" que espacios reales de participación. De ahí que, al igual que en muchos otros países, la participación en Paraguay se centre principalmente en las fases de información y consulta de la escalera imaginaria de prácticas de participación (Figura 6.9).

**Figura 6.9. La escalera imaginaria de prácticas de participación: niveles de participación de las partes interesadas**



*Fuente:* Adaptado de la OCDE (2015a), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza para un crecimiento inclusivo), informe de referencia elaborado para la reunión ministerial sobre gobernanza pública, 28 de octubre, [www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf](http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf)

Una excepción notable es el *Equipo Nacional de Estrategia País* (ENEP – cf. capítulo 2), creado en 2014 en virtud del decreto 1.732. Si bien este capítulo se centra en las prácticas relacionadas con el gobierno abierto, el Equipo Nacional de Estrategia País merece ser mencionado por su estatus especial y por su estrecha vinculación con la Secretaría Técnica de Planificación, el líder nacional de gobierno abierto. La principal tarea del equipo es consensuar una visión de desarrollo integral con miras a superar la pobreza y garantizar el ejercicio de los derechos humanos de toda la población paraguaya (*Equipo Nacional de Estrategia País*, 2017).

El equipo nacional fue uno de los principales actores de la preparación del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y hace las veces de “custodio” de dicho plan. Apoya la formulación del plan y su comunicación e implementación en los diversos sectores de la sociedad con objeto de convertirlo en una auténtica política pública del estado. Los talleres que organizó en el nivel local contribuyeron de manera determinante a la formulación del Plan Nacional de Desarrollo, y permitió la participación de ciudadanos a los que habitualmente no se implicaba.

El Equipo Nacional de Estrategia País está compuesto por diferentes partes de la sociedad: 1) social; 2) empresarial y cooperativa; 3) científica, académica y cultural; y 4) organismos y entidades del Poder Ejecutivo. “Esta composición permite combinar las experiencias de los distintos sectores y facilitar y promover el diálogo social como un camino para lograr los acuerdos que nuestra sociedad requiere, así como la resolución de

conflictos.” (*Equipo Nacional de Estrategia País*, 2017). Sus miembros se eligen por decreto y no representan a sus respectivas organizaciones.

El Equipo Nacional de Estrategia País es un ejemplo dinámico de consulta y participación múltiple que podría tener un papel más activo en el proceso de gobierno abierto del país. Sus miembros podrían, por ejemplo, participar en el proceso de formulación de una Estrategia Nacional de Gobierno Abierto. Dado su alto grado de visibilidad y la importancia de sus miembros, se podría utilizar para organizar diálogos específicos sobre asuntos apremiantes de gobierno abierto como el acceso a la información pública y la lucha contra la corrupción. Los espacios de participación como el Equipo Nacional de Estrategia País se deberían aprovechar al máximo y se debería trabajar por garantizar su independencia.

En general y, tal como se menciona anteriormente, es necesario redoblar los esfuerzos para empoderar a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos. Esto incluye ofrecerles más y mejores oportunidades y participar de forma más general en el ciclo de definición de políticas públicas. El gobierno de Paraguay informó a la OCDE que ya está aprovechando la experiencia acumulada en el proceso de creación conjunta de los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto en su proceso de reforma educativa. El país podría seguir "ampliando la escala" de su experiencia de creación conjunta a otras áreas de política pública. El equipo de diseño de servicios cívicos participativos de Corea constituye un ejemplo interesante (Recuadro 6.13).

**Recuadro 6.13. Equipo de diseño de servicios cívicos participativos de Corea**

En un esfuerzo por implicar más ciudadanos en el proceso de formulación de políticas públicas, el gobierno de la República de Corea decidió lanzar un proyecto piloto para formar Equipos de diseño de servicios cívicos participativos, que cuentan entre sus miembros al público en general. Los equipos se organizan para animar a los ciudadanos a participar en el proceso de formulación de ciertas políticas y servicios públicos.

Estos equipos están compuestos por ciudadanos (como clientes), funcionarios públicos (como proveedores de servicios) y expertos. Participan en la formulación y en el diseño de nuevas políticas y servicios públicos, y en la mejora de las políticas o servicios existentes. Para cada tarea de política pública, dirigida bien por una entidad del gobierno central, bien por un gobierno local, se reúnen alrededor de siete miembros para formar un equipo y trabajar durante tres o cuatro meses de diversas formas como, por ejemplo, estudios de campo, análisis bibliográficos o sesiones de reflexión.

Los equipos de diseño de servicios cívicos participativos usan metodologías de diseño de servicios para el trabajo de investigación. El diseño de servicios es una herramienta bien conocida para el desarrollo de servicios innovadores. Antes de adoptarse estas metodologías, el gobierno se esforzaba por entender qué era lo que realmente necesitaban los ciudadanos. Las rondas de entrevistas, las encuestas y los debates no arrojaban más que unos resultados fragmentarios y superficiales. A diferencia de otras metodologías, el diseño de servicios supone la atenta observación de la experiencia, del comportamiento, de la psicología e incluso del entorno que rodea al cliente para descubrir sus necesidades ocultas.

En 2014, 19 entidades del gobierno central y 12 gobiernos municipales o provinciales iniciaron un programa piloto de diseño de servicios con los equipos participativos, quienes aportaron propuestas de política pública satisfactorias que se ajustan a las necesidades de las personas. Este programa piloto fue importante en el sentido de que los propios ciudadanos no se limitaron a ser clientes pasivos sino que participaron activamente en la formulación de una política pública. Este nuevo modelo de creación de políticas públicas involucra a los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones de política pública, innovando así la forma de funcionar del sector público.

Gracias al éxito del programa piloto, el Equipo de diseño de servicios cívicos participativos se lanzó en 2015 a una escala más amplia en varios niveles del gobierno. En el momento de la redacción de este informe se habían formado 200 equipos para trabajar en propuestas de política pública de casi todas las áreas como seguridad, salud pública, cultura, bienestar social, industria, energía, medio ambiente, transporte, vivienda, educación y economía. El gobierno apoya firmemente el enraizamiento y el crecimiento de estos equipos, de manera que se conviertan en una parte significativa de la sociedad coreana.

*Fuente:* OCDE (2016d), *The Governance of Inclusive Growth: An Overview of Country Initiatives* (La gobernanza del crecimiento inclusivo: panorama de iniciativas nacionales, publicaciones de la OCDE, París)

## Hacia un estado abierto

### **Recuadro 6.14. Disposición número 10 de la Recomendación del Consejo de la OCDE sobre Gobierno Abierto**

"Reconociendo los roles, prerrogativas y la independencia general de todas las partes implicadas y conforme a sus marcos jurídicos e institucionales actuales, explorar la posibilidad de pasar del concepto de gobierno abierto al de un estado abierto".

El movimiento global de gobierno abierto se ha centrado durante muchos años en estrategias e iniciativas adoptadas por el poder ejecutivo del estado. En el marco de los primeros planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, los ministros nacionales se comprometieron, por ejemplo, a dar libre disposición a los datos o a facilitar el acceso a la información pública. Sin embargo, en la actualidad los países son cada vez más conscientes de que las iniciativas de gobierno abierto no se pueden limitar únicamente a un empeño aislado del poder ejecutivo. Los ciudadanos, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación esperan el mismo nivel de transparencia, rendición de cuentas y oportunidades para participar en sus interacciones con los diferentes actores que componen un estado.

En vista de esta situación y, tal como muestran los resultados del informe de 2016 de la OCDE sobre gobierno abierto, algunos países han empezado a generalizar los principios de gobierno abierto y se dirigen hacia un auténtico planteamiento holístico de sus esfuerzos por consolidar la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación, lo que también incluye a una gran variedad de otros actores. Se están dirigiendo hacia lo que la OCDE ha dado en llamar un "Estado abierto" (OCDE, 2016), tal como se ilustra en la Figura 6.10.

Figura 6.10. Idea de Estado abierto según la OCDE



Fuente: Elaboración propia

En su Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto, la OCDE define el estado abierto tal como sigue: "cuando los poderes ejecutivo, legislativo y judicial, las instituciones públicas independientes y todos los niveles de gobierno – reconociendo sus respectivos roles, prerrogativas e independencia general conforme a sus actuales marcos jurídicos e institucionales – colaboran, explotan sinergias y comparten buenas prácticas y lecciones aprendidas entre ellos y con otras partes interesadas para promover transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación de las partes interesadas, en apoyo de la democracia y el crecimiento inclusivo". En esta noción, si bien está claro que los diferentes poderes del estado son y deberían ser independientes entre sí, toda una sociedad colabora en el desarrollo de un entendimiento y un compromiso común hacia una mayor apertura. Tal como subraya Oszlak (2017), un estado abierto es algo más que una simple suma de gobierno abierto, poder judicial abierto y parlamento abierto. Se trata del compromiso conjunto de todos los actores por hacer de los principios de gobierno abierto los principios directores de todo el país, haciendo que sean parte de la cultura de los ciudadanos y de los funcionarios públicos.

En los últimos años Paraguay ha empezado a dar los primeros pasos importantes hacia la creación de un estado abierto. Por ejemplo, se han adoptado varias iniciativas para

fomentar el gobierno abierto en el nivel local, el parlamento tiene su propia iniciativa de poder legislativo abierto, el poder judicial ha incluido principios de gobierno abierto en su plan estratégico institucional y el tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto incluye elementos relacionados con la participación de instituciones estatales independientes como la Contraloría General.

### ***Gobierno abierto en el nivel subnacional de Paraguay***

Los gobiernos subnacionales tienen que ser los auténticos protagonistas en la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto. Con respecto a las competencias específicas, cuando se implementan están más próximos a las necesidades de los ciudadanos e interactúan con ellos de la forma más directa. Tal como se menciona en los capítulos anteriores, durante el trabajo de investigación la OCDE tuvo la oportunidad de visitar los municipios paraguayos de Carayaó, Cecilio Báez, Ciudad del Este y Minga Guazú para tener una visión de conjunto de las prácticas de gobierno abierto existentes en el nivel municipal.

La visita de estos municipios mostró que Paraguay ha dado importantes pasos hacia el fomento de un gobierno abierto en el ámbito subnacional. Y lo que es más importante, tal como se menciona en el capítulo 3, desde 2014 se han creado Consejos de Desarrollo Municipal en casi todos los municipios (232 de 254) y departamentos (15 de 17). Los Consejos son herramientas imprescindibles del gobierno abierto que, una vez establecidos, tienen grandes posibilidades de convertirse en los protagonistas de la promoción de políticas públicas y de prestación de servicios abiertos y participativos en el nivel subnacional. Reúnen a las autoridades municipales (incluido el alcalde o *intendente*), al sector privado y a las organizaciones de la sociedad civil.

Los consejos se reúnen regularmente para debatir cuestiones relevantes para el desarrollo económico y social del municipio. De acuerdo con la obligación establecida por el decreto 4.774 de 2016, 244 municipios de Paraguay ya han elaborado sus planes de desarrollo municipal (PDM) que subrayan sus prioridades de desarrollo estratégico y que se alinean con el Plan Nacional de Desarrollo. También se han creado los Consejos de Desarrollo Departamental (CDD).

Si bien la creación de los consejos de desarrollo municipal y departamental son un importante paso en la buena dirección, su administración y las iniciativas que adoptan, incluidos los planes de desarrollo, a menudo carecen de financiación suficiente. Los Consejos de Desarrollo Municipal siguen sin tener personal dedicado en la mayoría de los casos, especialmente en las regiones más pobres del país, y sólo unos pocos cuentan con una auténtica secretaría. Muchos de los planes de desarrollo municipal son realmente ambiciosos, pero carecen de los recursos para alcanzarlos. Esto puede suponer una amenaza, dado que los planes adoptados pueden suscitar expectativas entre los ciudadanos. Si los consejos no cumplen estas expectativas, sus actividades pueden llegar a perder la confianza de la ciudadanía.

De ahí que los Consejos de Desarrollo Municipal necesiten más apoyo y orientación del gobierno central y de los gobiernos departamentales. En línea con los compromisos 4 y 5 de su tercer Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, el gobierno central debería seguir apoyando a los Consejos de Desarrollo Municipal mediante unas claras directivas. El gobierno ya ha elaborado varios manuales que explican el funcionamiento de estos consejos.

Ahora que la mayoría de los municipios cuentan con Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental, es importante evaluar la información de las lecciones aprendidas para apoyar la mejora continua de los consejos. En este sentido, el gobierno podría servirse de la actual red de Consejos de Desarrollo Municipal que se reúne una vez al año. Podría aumentar la frecuencia de sus encuentros y contar con una secretaría permanente que facilite el intercambio de experiencias y el aprendizaje mutuo. En general, el gobierno podría continuar sus ambiciosos esfuerzos por incluir el nivel local en el proceso de estado abierto. Los Consejos de Desarrollo Municipal y Departamental y sus planes de desarrollo tienen el potencial de alterar de forma significativa la gobernanza en el nivel local en los próximos años.

El gobierno abierto en el nivel subnacional también depende en gran medida de la existencia de una sociedad civil dinámica. En algunas partes de Paraguay, y en particular en Ciudad del Este, la misión de la OCDE tuvo la oportunidad de conversar con organizaciones de la sociedad civil que utilizan herramientas de gobierno abierto para fomentar la lucha contra la corrupción, el control ciudadano y la transparencia de las autoridades locales (Recuadro 6.15). El gobierno debería hacer un esfuerzo por implicar más a estas organizaciones ejemplares de la sociedad civil en el programa de gobierno abierto.

**Recuadro 6.15. ReAcción – Monitoreo del gasto gubernamental mediante el acceso a la información y los datos abiertos**

ReAcción es una organización de la sociedad civil sin fines de lucro con sede en Ciudad del Este. La organización cuenta con más de 5 años de proyectos promoviendo participación ciudadana, transparencia y buena gobernanza.

La organización, compuesta principalmente por jóvenes estudiantes, investiga la asignación de recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) en Ciudad del Este con el apoyo de Transparencia Internacional.

El proyecto *ParaguayOite* promueve el monitoreo de los procesos administrativos y la asignación de recursos del FONACIDE en la ciudad mediante el uso de los datos abiertos disponibles y las solicitudes de acceso a la información. Los estudiantes fiscalizan el gasto que hace la ciudad de los recursos FONACIDE, señala irregularidades y ofrece a las autoridades recomendaciones concretas. La misión de la OCDE tuvo la oportunidad de participar en una sesión pública organizada por el FONACIDE. La reunión tuvo un alto grado de visibilidad y contó con la participación de varios miembros del consejo municipal y de los medios de comunicación.

ReAcción también participa en el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto y apoya la implementación del tercer plan de acción nacional.

*Fuente:* ReAcción (2017), Informe del Monitoreo de Ejecución Física del FONACIDE <https://reaccionpy.neocities.org/informe-mef-cde.html>

***Parlamento abierto y justicia abierta en Paraguay***

Siguiendo los ejemplos de Costa Rica y Chile, el congreso de Paraguay ha dado los primeros pasos para ampliar su apertura. La Alianza para el Parlamento Abierto de Paraguay fue creada en 2016 por los miembros del Parlamento, la administración del

Parlamento y varias organizaciones de la sociedad civil para fomentar "una nueva relación entre ciudadanos y legisladores" (Asamblea Legislativa de Paraguay, 2017a). Su principal objetivo es "instalar la Alianza para el Parlamento Abierto en Paraguay como una plataforma de colaboración entre organizaciones de la sociedad civil, legisladores y ciudadanía en general, para promover de manera conjunta y coordinada, la apertura de la institución legislativa en nuestro país a través de la firma de una **declaración** que señale el compromiso de desarrollar una agenda nacional de parlamento abierto que incluya la creación de **planes de acción** específicos, a través de todos los mecanismos de participación y diálogo posibles" (Asamblea Legislativa, 2017). La Declaración Conjunta del Parlamento Abierto firmada por los miembros del Parlamento y la sociedad civil incluye el compromiso de "convocar a los demás Poderes del Estado a instalar una mesa conjunta de trabajo en donde se analicen e implementen (...)" (Asamblea Legislativa de Paraguay, 2017b).

El primer Plan de Acción de la Alianza para el Parlamento Abierto se elaboró en 2016 junto con organizaciones de la sociedad civil e incluye una serie de compromisos del Congreso (de ambas Cámaras), del Senado, de los Diputados y de las Organizaciones de la Sociedad Civil.

Por otra parte, en el marco de iniciativas de Parlamento Abierto, el Congreso creó una "Comisión de Parlamento Abierto". Dicha comisión incluye miembros de ambas cámaras y tiene un gran potencial para guiar el proceso global de estado abierto del país durante los próximos años. Las comisiones parlamentarias de Paraguay tienen la facultad de reunir actores de todos los poderes y de la sociedad civil. El país podría plantearse cambiar el nombre de la comisión y llamarla "Comisión Nacional de Estado Abierto" y convocar en sus sesiones la participación de todos los poderes del estado y de la sociedad civil.

Si bien menos avanzado que la iniciativa de Parlamento Abierto, el poder judicial de Paraguay también está experimentando con **Iniciativas de Justicia Abierta**. El *Plan Estratégico Institucional* (PEI) del poder judicial, elaborado con el apoyo de USAID y CEAMSO (cf. más arriba), incluye principios de gobierno abierto como uno de sus ejes. El plan hace numerosas referencias a la transparencia, la integridad, la rendición de cuentas y la participación y, si se implementa correctamente, tiene el potencial de cambiar fundamentalmente el funcionamiento del poder judicial y su relación con los ciudadanos.

El poder judicial está asimismo trabajando en sus propias iniciativas digitales de gobierno y datos abiertos y cada vez llega a más ciudadanos a través de programas como "Justicia en tu barrio". Además, en el poder judicial parece haber una voluntad generalizada de unir esfuerzos con los otros poderes del estado y con la sociedad civil para generar un enfoque realmente holístico de los principios de gobierno abierto en Paraguay. Como paso siguiente, el poder judicial podría considerar la elaboración de su propio Plan de Justicia Abierta junto con la sociedad civil y el mundo académico. Tanto el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, liderado por el gobierno nacional, como la Alianza para el Parlamento Abierto, pueden aportar importantes lecciones.

En general deberían continuar estos esfuerzos realizados por los otros poderes del estado. Existe un amplio margen para coordinar mejor los tres poderes e intercambiar experiencias y buenas prácticas. Tal como se menciona anteriormente, Paraguay podría considerar la creación de algún tipo de Mesa Conjunta de Estado Abierto, bien ampliando la participación en la actual Mesa Conjunta de Gobierno Abierto a los otros poderes, bien invitando a todos los poderes a participar en la actual Comisión Parlamentaria sobre

Gobierno Abierto, o bien creando otra mesa que cuente con la participación de los representantes de todos los poderes y otras partes interesadas clave.

### *Un enfoque de Estado Abierto para el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto*

Los planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto pueden constituir para los países la oportunidad de experimentar con las prácticas de estado abierto y de adoptar iniciativas que se implementen conjuntamente en los diferentes poderes del estado, tal como se ha hecho en el tercer Plan de Acción Nacional de Costa Rica, por ejemplo. Los dos primeros planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto de Paraguay no incluían compromisos de instituciones ajenas al poder ejecutivo. Sin embargo, el tercer plan de 2016 a 2018 ya identifica la participación de instituciones gubernamentales que no pertenecen al poder ejecutivo y de gobiernos subnacionales como un importante desafío para su proceso de gobierno abierto. Por primera vez, el tercer Plan de Acción Nacional incluyó el compromiso de una Institución Independiente del Estado, la Contraloría General. Además, varios objetivos del plan incluyen gobiernos subnacionales en cuestiones como la formulación participativa de las políticas públicas y el acceso a la información pública.

Para su cuarto plan de acción nacional, que se presenta en 2018, el gobierno de Paraguay podría considerar la inclusión de compromisos concretos de los otros poderes del Estado y de un mayor número de compromisos realizados por el nivel subnacional del gobierno. El tercer plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto, titulado "Hacia un Estado abierto" (gobierno de Colombia, 2017), podría constituir un ejemplo interesante.

## Recomendaciones

Este capítulo identifica una serie de buenas prácticas en Paraguay que podrían inspirar a otros países de la región en sus programas de gobierno abierto. Entre estas buenas prácticas destacan la inclusión por el Gobierno de Paraguay de principios de gobierno abierto en el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030 y el sólido vínculo que tiene el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto con el Plan Nacional de Desarrollo Paraguay, la creación de los Consejos de Desarrollo Municipal y el ambicioso programa en curso sobre estado abierto.

El capítulo comenta asimismo las dificultades que el gobierno deberá superar para consolidar la institucionalización y garantizar la sostenibilidad de sus esfuerzos. Para abordar estos desafíos, la OCDE recomienda que el gobierno de Paraguay considere lo siguiente:

- **Crear una definición nacional única de "Gobierno Abierto"** con todas las partes interesadas. La *Mesa Conjunta de Gobierno Abierto* o la Comisión Parlamentaria sobre Gobierno Abierto podrían ser un interesante foro para la creación de dicha definición.
- **Seguir trabajando para vincular los planes de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto con el programa de desarrollo nacional**, asegurándose de que el cuarto plan también esté completamente conectado con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030.
  - **Hacer uso** del marco a largo plazo proporcionado por el Plan Nacional de Desarrollo para promover una visión a largo plazo de gobierno abierto para

Paraguay que vaya más allá que el Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.

- **Crear una única Estrategia Nacional de Gobierno Abierto** con todas las partes interesadas, incluyendo los otros poderes del estado, para crear el eslabón ausente entre los compromisos de alto nivel del Plan Nacional de Desarrollo y los compromisos de ejecución a corto plazo incluidos en los planes de acción semestrales de la Alianza de Gobierno Abierto.
- **Seguir mejorando** el marco jurídico y regulador de gobierno abierto, trabajando en la regulación de la participación (tal como lo ha hecho Colombia) y en la ley nacional sobre el sistema de archivo.
  - **Armonizar** la legislación de acceso a la información para crear un marco legal más fácil de usar y de entender, que proporcione la seguridad y la estabilidad necesarias para todas las partes interesadas.
  - **Centrarse** en la implementación eficaz de la legislación de acceso a la información mediante incentivos y considerando la posibilidad de sanciones por no cumplimiento.
  - **Prever** más recursos humanos y financieros para el departamento responsable de la implementación de la legislación de acceso a la información dentro del Ministerio de Justicia para mejorar la implementación de ambas leyes.
  - **Realizar** campañas de sensibilización en línea y fuera de línea (por ejemplo, eventos públicos, etc.) sobre las leyes para garantizar que los ciudadanos sean perfectamente conscientes de su derecho a solicitar el acceso a la información.
- **Involucrar a la Secretaría de la Función Pública de forma aún más activa** en el programa de gobierno abierto (por ejemplo incluyéndola activamente en una Mesa Conjunta de Gobierno Abierto reformada).
  - **Considerar la inclusión de elementos de gestión de los recursos humanos** en el cuarto plan de acción de la Alianza para el Gobierno Abierto, por ejemplo la promoción de cursos de formación regulares de gobierno abierto para nuevos funcionarios públicos.
- **Extender las responsabilidades de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto** al proceso general de gobierno abierto del país y analizar su composición para que se convierta en el Comité directivo de Gobierno Abierto.
  - **Ampliar la representatividad de la mesa conjunta y aumentar su eficacia** seleccionando una serie de instituciones públicas clave que representen en ella la posición del gobierno y dejando que las organizaciones de la sociedad civil también elijan a sus propios representantes para participar en las sesiones.
  - **Incluir a actores del sector privado, los medios de comunicación, otros poderes del gobierno, gobiernos locales y organizaciones locales de la sociedad civil** en la mesa conjunta.
  - **Regular** por decreto el funcionamiento y las responsabilidades de la mesa (tal como se hace en Costa Rica) o mediante otra regulación ampliamente aceptada por todas las partes interesadas con objeto de institucionalizar aún más este importante espacio de creación colectiva y garantizar la continuidad del programa de gobierno abierto del país.
  - **Definir subcomités** de la mesa conjunta encargados de asuntos específicos, como el acceso a la información, los datos abiertos y la participación.
- **Aumentar el alcance y las funciones del Equipo Nacional de Transparencia** para que se convierta en el órgano interno del gobierno para la toma de decisiones en cuanto a gobierno abierto.

- **Ampliar las responsabilidades del *Equipo Nacional de Transparencia*** a un programa más general de gobierno abierto (que incluya las iniciativas en las áreas de transparencia, integridad, rendición de cuentas y participación) y considerar cambiar su denominación por la de *Equipo Nacional de Gobierno Abierto*.
- **Revisar la composición del *Equipo Nacional de Transparencia*** y asegurarse de que todos los contribuyentes relevantes del programa de gobierno abierto del país formen parte de él.
- **Organizar reuniones regulares del *Equipo Nacional de Transparencia*** para facilitar el proceso interno de toma de decisiones del gobierno en cuanto a principios de gobierno abierto.
- **Diversificar el grupo de donantes que apoya el programa de gobierno abierto** para reducir la dependencia de la ayuda oficial al desarrollo de un solo país.
- **Mejorar el monitoreo y la evaluación de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto.**
  - **Potenciar la participación de la sociedad civil** y del mundo académico en las actividades de monitoreo, por ejemplo mediante la creación de alianzas estratégicas con las universidades para enriquecer las actividades de monitoreo.
  - **Considerar la comunicación de los resultados de las actividades de monitoreo** de una forma más generalizada en todo el aparato del estado para mantener el impulso de las estrategias e iniciativas de gobierno abierto y para conservar la confianza que las personas han depositado en ellas.
  - **Brindar a la sociedad civil la oportunidad de opinar** sobre el monitoreo del gobierno.
  - **Vincular más estrechamente el monitoreo y la evaluación de la acción de la Alianza de Gobierno Abierto y del Plan Nacional de Desarrollo** para asegurarse de que todos los esfuerzos se encaminan en la misma dirección.
- **Continuar con los esfuerzos en curso para fomentar los beneficios de gobierno abierto en el nivel subnacional.**
  - **Proporcionar más apoyo técnico y orientación a los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal**, entre otros con la elaboración de unas directrices más precisas (por ejemplo en forma de manual) para asistir en su funcionamiento.
  - **Considerar un uso más activo de las redes actuales de los Consejos de Desarrollo Departamental y Municipal** para que puedan intercambiar experiencias y aprender unos de otros.
  - **Involucrar** a ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil de fuera de la capital en la creación conjunta del cuarto plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto y en la creación de la Estrategia Nacional de Gobierno Abierto.
  - **Considerar incluir** compromisos concretos de gobierno abierto en el nivel subnacional en el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto para aumentar la participación de estos actores.
- **Fomentar la comunicación sobre gobierno abierto**, por ejemplo mediante la creación de un sitio web de Estado Abierto integrado que incluya información sobre iniciativas adoptadas por todos los poderes del Estado, con objeto de crear sinergias entre las iniciativas y dar a los ciudadanos un punto de acceso único a los esfuerzos del estado por promocionar los principios de gobierno abierto.

- **Seguir empoderando a las organizaciones de la sociedad civil y a los ciudadanos** con más oportunidades para participar en los ciclos políticos fuera del proceso de la Alianza de Gobierno Abierto.
  - **Aprovechar las primeras experiencias obtenidas con la creación conjunta en el marco de los Planes de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.** La experiencia se podría "escalar" y usarse en otras áreas políticas.
- **Continuar con los esfuerzos en curso hacia un "Estado abierto".**
  - **Considerar incluir compromisos concretos por los otros poderes del estado** asumidos por el nivel subnacional del gobierno en el cuarto Plan de acción de la Alianza de Gobierno Abierto.
  - **Proseguir los esfuerzos en curso de Parlamento Abierto** y asegurarse de aprovechar las sinergias con el programa de gobierno abierto del Ejecutivo.
  - **Plantearse cambiar el nombre de la comisión gubernamental de gobierno abierto para llamarla "Comisión Nacional de Estado Abierto"** y convocar en sus sesiones la participación de todos los poderes del estado y de la sociedad civil.
  - **Considerar la formulación de un Plan de Justicia Abierta junto con la sociedad civil y el mundo académico.** Tanto el proceso de la Alianza de Gobierno Abierto, liderado por el gobierno nacional, como la Alianza para el Parlamento Abierto, pueden aportar importantes lecciones.

## Referencias

- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (2008), “Sobre Acceso a la Información Pública”, [www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=276363) (visitado el 24 de marzo de 2016);
- Consejo para la Transparencia (n. d.), “Qué es el Consejo para la Transparencia?”, sitio web, [www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html](http://www.consejotransparencia.cl/que-es-el-cplt/consejo/2012-12-18/190048.html) (visitado el 24 de marzo de 2016).
- Defensoría de los Habitantes (sin fecha), Red Interinstitucional de Transparencia, [http://dhr.go.cr/red\\_de\\_transparencia/index.aspx](http://dhr.go.cr/red_de_transparencia/index.aspx) (visitado el 8 de febrero 2016).
- Equipo Nacional de Estrategia País (2017), QUIÉNES SOMOS, [http://enep.org.py/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2&Itemid=121](http://enep.org.py/index.php?option=com_content&view=article&id=2&Itemid=121) (visitado el 5 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Colombia (2017), Plan de Acción de Colombia 2017-2019, [www.opengovpartnership.org/documents/colombia-action-plan-2017-2019](http://www.opengovpartnership.org/documents/colombia-action-plan-2017-2019) (visitado el 27 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Paraguay (2016a), Plan de Acción Nacional de Paraguay 2016-2018, [www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-national-action-plan-2016-2018](http://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-national-action-plan-2016-2018) (visitado el 15 de noviembre de 2017).
- Gobierno de Paraguay (2016b), Informe de Autoevaluación de Mediano Plazo de Paraguay 2016-2018, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/paraguay-mid-term-self-assessment-report-2016-2018>.
- OCDE (2017), Recomendación del Consejo sobre Gobierno Abierto.
- OCDE (2016), Open Government: The Global Context and the Way Forward (Informe de la OCDE sobre gobierno abierto: El contexto mundial y el camino a seguir), publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264268104-en>.
- OCDE (2016b), Open Government in Indonesia (Gobierno Abierto en Indonesia), publicaciones de la OCDE, París. DOI: <http://dx.doi.org/10.1787/9789264265905-en>.
- OCDE (2015a), “2015 OECD Survey on Open Government Co-ordination and Citizen Participation in the Policy Cycle” (Encuesta de 2015 de la OCDE sobre la coordinación de gobierno abierto y la participación ciudadana en el ciclo de política pública), OCDE, París.
- OCDE (2015b), “Policy shaping and policy making: The governance of inclusive growth” (Configuración y elaboración de políticas públicas: gobernanza del crecimiento inclusivo), Reunión ministerial de la OCDE, [www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf](http://www.oecd.org/governance/ministerial/the-governance-of-inclusive-growth.pdf) (visitado el 29 de junio de 2016).
- OCDE (2014a), Gobierno abierto en América Latina, Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública, publicaciones de la OCDE, París, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264223639-en>.
- Alianza para el Gobierno Abierto (2015), Paraguay Informe de Avance 2014-2015, disponible en: <https://www.opengovpartnership.org/documents/1-paraguay-informe-de-avance-2014-2015-final-english-summary>.
- Oszlak, O. (2017), "La noción de Estado abierto en el contexto de América Latina y el Caribe", en Naser, A. et al. (2017), Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago.

- Presidencia de la República de Colombia (2015), “Ley 1.757 de 2015”, sitio web de la Presidencia, <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/leyes/Documents/LEY%201757%20DEL%2006%20DE%20JULIO%20DE%202015.pdf> (visitado en marzo de 2016).
- ReAcción (2017), Informe del Monitoreo de Ejecución Física del FONACIDE <https://reaccionpy.neocities.org/informe-mef-cde.html>.
- República de Paraguay (2015), Decreto N° 4719. Por el cual se crea el equipo nacional de transparencia, integrado por las instituciones que conforman el equipo económico nacional y la secretaría nacional anticorrupción, [www.transparencia.gov.py/application/files/8414/5649/0573/DECRETO4719.pdf](http://www.transparencia.gov.py/application/files/8414/5649/0573/DECRETO4719.pdf) (visitado el 3 de noviembre de 2017).
- República de Paraguay (1992), Constitución Nacional de la República del Paraguay, disponible en <http://www.bacn.gov.py/constitucion-nacional-de-la-republica-del-paraguay.php>.
- Asamblea Legislativa de Paraguay (2017a), Parlamento Abierto - Paraguay 2017, [www.diputados.gov.py/ww5/index.php/institucion/parlamento-abierto-paraguay](http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/institucion/parlamento-abierto-paraguay) (visitado el 15 de noviembre de 2017).
- Asamblea Legislativa de Paraguay (2017b), Declaración Conjunta, [www.diputados.gov.py/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion\\_Conjunta\\_APA.pdf](http://www.diputados.gov.py/ww5/application/files/8015/0703/8161/Declaracion_Conjunta_APA.pdf) (visitado el 15 de noviembre de 2017).



## **LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICOS (OCDE)**

La OCDE constituye un foro único en su género, donde los gobiernos trabajan conjuntamente para afrontar los retos económicos, sociales y medioambientales que plantea la globalización. La OCDE está a la vanguardia de los esfuerzos emprendidos para ayudar a los gobiernos a entender y responder a los cambios y preocupaciones del mundo actual, como el gobierno corporativo, la economía de la información y los retos que genera el envejecimiento de la población. La Organización ofrece a los gobiernos un marco en el que pueden comparar sus experiencias políticas, buscar respuestas a problemas comunes, identificar buenas prácticas y trabajar en la coordinación de políticas nacionales e internacionales.

Los países miembros de la OCDE son: Alemania, Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Chile, Corea, Dinamarca, Eslovenia, España, Estados Unidos de América, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Lituania, Luxemburgo, México, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, República Eslovaca, Suecia, Suiza y Turquía. La Comisión Europea participa en el trabajo de la OCDE.

Las publicaciones de la OCDE aseguran una amplia difusión de los trabajos de la Organización. Éstos incluyen los resultados de la compilación de estadísticas, los trabajos de investigación sobre temas económicos, sociales y medioambientales, así como las convenciones, directrices y los modelos desarrollados por los países miembros.

## Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública

# Paraguay

## HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA

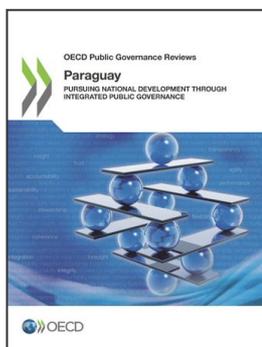
Paraguay considera la reforma de la gobernanza pública como una importante herramienta para alcanzar un crecimiento sostenible e inclusivo. Este estudio analiza y ofrece recomendaciones concretas en diversas áreas de la gobernanza pública, como la coordinación desde el centro de gobierno el fortalecimiento de los vínculos entre la planificación y el presupuesto y los avances en el proceso de descentralización para fomentar el desarrollo en todas las regiones del país. El estudio evalúa asimismo la gestión de los recursos humanos en la administración pública y la implementación de estrategias e iniciativas de gobierno abierto para que los ciudadanos y el sector privado participen en el ciclo de políticas públicas.

Consulte esta publicación en línea: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-es>.

Este trabajo está publicado en OECD iLibrary, plataforma que reúne todos los libros, publicaciones periódicas y bases de datos de la OCDE.

Visite [www.oecd-ilibrary.org](http://www.oecd-ilibrary.org) para más información.





**From:**  
**OECD Public Governance Reviews: Paraguay**  
Pursuing National Development through Integrated Public  
Governance

**Access the complete publication at:**  
<https://doi.org/10.1787/9789264301856-en>

**Please cite this chapter as:**

OECD (2018), "Gobierno abierto en Paraguay", in *OECD Public Governance Reviews: Paraguay: Pursuing National Development through Integrated Public Governance*, OECD Publishing, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/9789264304017-9-es>

El presente trabajo se publica bajo la responsabilidad del Secretario General de la OCDE. Las opiniones expresadas y los argumentos utilizados en el mismo no reflejan necesariamente el punto de vista oficial de los países miembros de la OCDE.

This document, as well as any data and map included herein, are without prejudice to the status of or sovereignty over any territory, to the delimitation of international frontiers and boundaries and to the name of any territory, city or area. Extracts from publications may be subject to additional disclaimers, which are set out in the complete version of the publication, available at the link provided.

The use of this work, whether digital or print, is governed by the Terms and Conditions to be found at <http://www.oecd.org/termsandconditions>.