

IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS DE GOBIERNO ABIERTO EN PARAGUAY EN EL SEGUNDO PLAN DE ACCIÓN 2014-2016¹

Eje temático: Democracia, Democratización y Calidad de la Democracia

Mesa 85: Participación, ciudadanía y democracia

¹ Ángela Sofía Olmedo Franco
Universidad Nacional de Asunción, Asunción, Paraguay
E-mail: angelaolmedo@der.una.py
ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5838-2994>

Trabajo preparado para su presentación en el XI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP), organizado conjuntamente por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política y la Asociación Chilena de Ciencia Política, Santiago, Chile, 21, 22 y 23 de julio 2022.

Resumen

El Gobierno Abierto surge como una respuesta del Estado y la sociedad para atender la diversificación y novedad de las demandas de una ciudadanía más informada y empoderada gracias a la tecnología, así como una estructura de Estado cuya división de poderes e instancias de intermediación social presentan rendimiento decreciente. Este estudio consiste en una investigación de naturaleza descriptiva y evaluativa con enfoque cualitativo realizado a través de la entrevista y el análisis documental a una población de representantes de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto, doce instituciones públicas y nueve organizaciones de la sociedad civil, con una muestra constituida por el Jefe de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto, dos instituciones públicas y dos organizaciones de la sociedad civil, a fin de describir la implementación del Gobierno Abierto en el Paraguay durante los años 2014 a 2016. Los resultados han demostrado que el Segundo Plan de Acción, aunque ha encontrado dificultades como la adaptación al trabajo interinstitucional y articulado, la interoperabilidad, las vías de comunicación efectivas y la aglutinación de otros actores, generó resultados satisfactorios como modelo de interacción entre Estado, instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil.

Palabras Clave: Políticas Públicas – Gobierno Abierto – Plan de Acción – Sociedad Civil Organizada - Democracia

Introducción

El propósito de este estudio se centró en la examinación de la implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Paraguay de conformidad a los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, a través de la identificación del cumplimiento del proceso de consulta civil previo para el desarrollo e implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, la determinación de las dificultades en la concreción de los compromisos, el detalle del accionar de los principales actores sociales o institucionales involucrados ante estas dificultades y la evaluación del nivel de efectividad en el cumplimiento de los compromisos.

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA u OGP, por sus siglas en inglés) es una filosofía político-administrativa que inició mundialmente en enero del 2009. La misma se origina mediante el Decreto Memorándum sobre Transparencia y Gobierno Abierto, emitido por Barak Obama, entonces Presidente de los Estados Unidos. En el marco de la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), dos años después, seis países fundan la Alianza para el Gobierno Abierto, iniciativa multilateral de la que hoy participan más de 70 naciones, incluyendo al Paraguay.

La alianza busca obtener compromisos concretos de los gobiernos para que la transparencia sea promovida, para empoderar a los ciudadanos, para luchar contra la corrupción y para utilizar nuevas tecnologías a fin de fortalecer la gobernanza. A ese efecto, el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) es el organismo encargado de realizar una evaluación bianual de las actividades de cada país participante a través del Manual de Procedimientos, a fin de verificar el avance de los compromisos asumidos, realizar informes a través de un proceso de revisión internacional que contempla el análisis de los agentes intervinientes en la co-creación, validación, seguimiento y evaluación de los resultados perseguidos en los planes, asegurando su correcta implementación.

El Paraguay inició el proceso de incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011, con la firme convicción de que las instituciones públicas deben actualizarse y utilizar sus recursos de forma tal que permitan una interacción con la sociedad civil y las organizaciones que la componen, hecho que facilita la identificación de situaciones que, por la magnitud y el enfoque amplio que poseen las instituciones públicas, muchas veces escapan de la mirada estatal. Luego, en abril del 2012, Paraguay oficializó su ingreso presentando su primer Plan de Acción, además de quince compromisos para promover la transparencia y eficiencia en la administración pública, el acceso a la información, y el

mejoramiento de los servicios públicos, utilizando las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y promoviendo espacios de participación ciudadana.

El Gobierno Abierto es parte de la agenda de desarrollo nacional para el Poder Ejecutivo en el marco del Plan Nacional de Desarrollo Paraguay 2030, que contiene los principales ejes de acción de las políticas públicas y los objetivos catalizadores para el logro de la visión del país, y le compete a la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social (STP) coordinar la implementación de los planes de acción. Para ello, la STP, mediante acto administrativo correspondiente, creó la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto en febrero del 2015.

En este marco, para el Segundo Plan de Acción 2014-2016, se elaboraron nueve compromisos asumidos por doce instituciones que contaron en su creación con la participación de nueve Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), con el objeto de garantizar la participación de las organizaciones gubernamentales y la sociedad civil en el diseño, implementación y monitoreo de los planes de acción de Gobierno Abierto en Paraguay.

Cada institución u organización nombrada en el plan es responsable de implementar el compromiso asumido. En el nivel de efectividad del cumplimiento de los compromisos de los planes de acción de Gobierno Abierto influyen varios factores como el proceso de consulta civil, las herramientas de control ciudadano y el trabajo articulado entre los principales actores sociales o institucionales involucrados, quienes suman esfuerzos a través de la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto.

Esta responsabilidad conjunta entre entidades gubernamentales como no gubernamentales promueve el desarrollo de una Estrategia Nacional en busca de que los compromisos no se conviertan en esfuerzos aislados ni desvinculados, sin embargo, a pesar de los esfuerzos por cumplir al cien por ciento los compromisos establecidos en el Plan de Acción 2014 – 2016, algunos requirieron recomendaciones del Mecanismo de Revisión Independiente, por tanto, este estudio se ha centrado en indagar acerca de las causas de las recomendaciones así como sus efectos.

El trabajo contribuye al conocimiento científico porque permite plasmar las responsabilidades asumidas y concretadas por la República del Paraguay en la Alianza para el Gobierno Abierto. En particular, contribuyendo a responder sobre su dinámica de Estado, Gobierno y ciudadanía paraguayos, establecida para lograr un fin común, convenido, articulado y potenciado a través de las TIC como herramientas de cambio social.

Metodología

Peñaranda (2016) refiere que tanto la democracia, como se la ha concebido, así como las nuevas formas de comunicación convergen en *“el principio de dar voz a los ciudadanos, pudiendo llegar a pensarse que la modernización de la Administración Pública a través de la tecnología es una victoria de la democracia participativa”*.

En este escenario emergen la transparencia, la participación, la colaboración, la rendición de cuentas y las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) como ingredientes centrales de un nuevo paradigma que conquista el mundo de forma vertiginosa y que recibe el nombre de Gobierno Abierto, concepto que tiene como característica principal una permanente reformulación sustentada en la adaptación de sus premisas a los contextos locales, parafraseando a Peñaranda (2016).

En sentido estricto de la administración pública, la diversidad de indicadores que dan cuenta de la existencia de desarrollo digital se remiten en primera instancia al uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) con la finalidad de hacer más eficiente la forma de proporcionar los servicios del gobierno hacia la ciudadanía, como principios que rodean el concepto de gobierno electrónico o e-gobierno (Guerrero, 2014 p. 24).

A este efecto, la investigación fue de alcance descriptivo y evaluativo, con enfoque cualitativo, debido a que, en palabras de Hernández-Sampieri, 2014: *La investigación cualitativa se enfoca en comprender los fenómenos, explorándolos desde la perspectiva de los participantes en un ambiente natural y en relación con su contexto.*

El diseño ha sido fenomenológico, puesto que, citando a Reeder, 2011: *“(...) se interesa en las características generales de la evidencia vivida; esta es la razón por la cual debemos dirigirnos a las estructuras de una experiencia, más que a la experiencia por sí misma”*.

En cuanto a la finalidad de la investigación, este estudio obedece a la necesidad de *“comprender la dinámica del fenómeno estudiado gracias al acceso privilegiado del investigador a la experiencia del otro”*, tornándola, definitivamente una investigación cualitativa interpretativa. (Gómez, Deslauriers, & Alzate, 2014).

La población estuvo constituida por integrantes de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto 2014 – 2016, representantes de instituciones públicas y representantes de organizaciones de la sociedad civil. La muestra tuvo como participantes al Jefe de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto 2014 – 2016, también, en calidad de representantes de instituciones públicas a directores de la Secretaría Técnica de Planificación (STP) y la

Secretaría Nacional de Anticorrupción (SENAC) y, además, como representantes de organizaciones de la sociedad civil a directores del Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) y del Centro de Información y Recursos para el Desarrollo (CIRD).

El muestreo realizado fue de tipo no probabilístico intencional, de acuerdo con lo expresado por Hernández-Sampieri (2016):

Aquí el procedimiento no es mecánico ni se basa en fórmulas de probabilidad, sino que depende del proceso de toma de decisiones de un investigador o de un grupo de investigadores y, desde luego, las muestras seleccionadas obedecen a otros criterios de investigación. Elegir entre una muestra probabilística o una no probabilística depende del planteamiento del estudio, del diseño de investigación y de la contribución que se piensa hacer con ella. (Hernández-Sampieri, 2016).

En cuanto a los criterios de selección, el Jefe de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto fue nominado porque fue el encargado de dirigir, planificar, organizar y controlar los procesos, procedimientos y actividades relacionadas con la promoción e implementación del Segundo Plan de Acción Gobierno Abierto, y las instituciones públicas y las organizaciones de la sociedad civil fueron seleccionadas por su implicancia en los Planes de Acción de Gobierno Abierto en Paraguay.

Acerca de las técnicas e instrumentos de recolección de datos, se utilizó la entrevista y el estudio documental como técnicas, y como instrumentos la guía de preguntas y la matriz de indicadores, respectivamente, elaborados por la investigadora y validada por expertos.

Respecto a las fuentes utilizadas en el trabajo para recopilar datos e información, se ha recurrido a entrevistas semiestructuradas con informantes clave y documentación provista por el Gobierno Abierto en Paraguay, información disponible en la web a nivel general y la web oficial del Estado.

Resultados

1.- Identificación del cumplimiento del proceso de consulta civil previo para el desarrollo e implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto.

1.1.- Análisis documental

El Informe Final elaborado por la República del Paraguay especificó:

Una vez establecida la primera aproximación en el marco específico de Gobierno Abierto, en marzo de 2014, la Asociación de Organizaciones No Gubernamentales del Paraguay, Pojoaju, coordina un encuentro de la sociedad civil con el objetivo de definir las acciones a ser realizadas en el marco del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 en el cual se conformó un Grupo Impulsor y de Coordinación de Gobierno Abierto. De esta reunión se presenta, en el mes de abril, una nota a la STP, firmada por 11 organizaciones de la sociedad civil (OSC), manifestando su interés en participar activamente de los procesos relacionados a la AGA, en especial de la elaboración del Plan de Acción. Esta nota fue respondida por el Ministro Secretario Ejecutivo de la STP de forma positiva, invitando a las OSC a concretar una reunión para definir un cronograma y una metodología de trabajo para la elaboración del Plan de Acción.

Anticipándose a la aproximación de las OSC, el Gobierno Nacional había realizado, el 31 de marzo de 2014, de la primera reunión de la Mesa Ejecutiva, conformada por las siguientes instituciones públicas: Secretaría de la Función Pública (SFP), Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs), Secretaría de Información y Comunicación (SICOM), Dirección General de Anticorrupción e Integridad de la Presidencia (DGAI), Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) y la Auditoría General del Poder Ejecutivo (AGPE). En esta reunión se acordó con las instituciones públicas un cronograma de trabajo que incluye fundamentalmente el proceso de vinculación para el aporte a ser realizado por estas instituciones a la Oferta Pública para el Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016.

De manera paralela, para avanzar en la elaboración de la Oferta Pública, el 10 de abril de 2014, la STP realizó un taller de trabajo con instituciones públicas clave, con el objetivo de socializar información sobre gobierno abierto, compartir los principios que orientan los compromisos de los países que forman parte de la AGA y dar una breve introducción sobre el tema de Datos Abiertos. En esta oportunidad se

presentó una “Plantilla de Compromisos”, a ser completada por cada una de las instituciones públicas. La información recolectada en este proceso a través de las plantillas se convirtió luego en el insumo fundamental del Plan de Acción 2014-2016.

A finales del mes de mayo, las OSC realizaron un taller de trabajo, en donde presentaron la Contra Oferta a la presentación realizada por el Gobierno, permitiendo de esta forma que la STP y las instituciones públicas clave puedan trabajar sobre ambos documentos y definir el Borrador del Plan de Acción 2014-2016, entregado en forma preliminar a la Unidad Técnica de la OGP el lunes 9 de junio de 2014.

Posteriormente se realizaron 3 Mesas Temáticas, una por cada área de Compromisos, en la que participaron en total 12 instituciones públicas, 9 organizaciones de la sociedad civil sumando un total de 72 participantes. Estos talleres fueron realizados con el objetivo de discutir cada compromiso entre las instituciones involucradas en la ejecución del mismo y las organizaciones de la sociedad civil interesadas en profundizar en los detalles de dichos compromisos.

Como cierre del proceso de elaboración del Plan de Acción, el 27 de junio de 2014, se desarrolló una reunión de mesa de trabajo conformada por instituciones públicas de la Mesa Ejecutiva y representantes de organizaciones de la sociedad civil. En esta reunión se aprobó el Plan de Acción de Gobierno Abierto de Paraguay 2014-2016 donde 8 compromisos fueron consensuados y hubo disenso en 1 compromiso, sobre el que los representantes OSC solicitaron que los espacios de participación sean deliberativos y no solo consultivos, ante lo cual los representantes del gobierno respondieron que no es posible delegar responsabilidades del Estado a la Sociedad Civil.

En tanto, la respuesta del MRI al Informe Final de la República del Paraguay fue que:

Durante el segundo año de implementación, los medios de facilitación de los procesos de consulta fueron reforzados y ampliados –aspecto que se señaló durante el primer año de implementación como una debilidad a corregir–. Estas mejoras incluyeron: a) invitación abierta, previa y difundida a través de las redes sociales, en ocasión de las reuniones de la Mesa de Trabajo Conjunta de Gobierno Abierto, que se realizaron trimestralmente; b) la creación de un portal web, donde se puso a disposición del público en forma actualizada todos los datos y eventos relativos a la implementación del plan, y c) el uso de redes sociales y un programa de televisión semanal en “Paraguay TV”.

1.1.2.- Identificación del proceso de consulta durante la implementación del 2do. Plan de Acción.

El Informe Final determinó que:

La Mesa Conjunta de Gobierno Abierto es una plataforma para el diálogo permanente creada durante el segundo plan de acción donde la Sociedad Civil y el Estado toman decisiones respecto a los planes de acción de Gobierno Abierto y monitorean y siguen el cumplimiento de los compromisos presentados. Esta responsabilidad conjunta entre entidades gubernamentales como no gubernamentales permite la oportunidad de promover el desarrollo de una estrategia nacional de Gobierno Abierto que asegure que los compromisos no se conviertan en esfuerzos aislados ni desvinculados entre sí, institucionalizando así los procesos de Gobierno Abierto en Paraguay.

Ante ello, el MRI sostuvo:

La Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto de la STP impulsó y administró estas herramientas, las cuales permitieron a los investigadores una mayor difusión de noticias, actividades sobre gobierno abierto y de los avances registrados en el proceso. Una de las actividades a destacar fue el encuentro que organizó el Gobierno con organizaciones de la sociedad civil y la experta en gobierno abierto Sandra Elena en abril de 2016. Esta visita significó un esfuerzo de parte de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto para fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil e impulsar su participación.

Ahora bien, un representante de la Federación de Entidades Vecinalistas (FEDEM) organización miembro de la Mesa de Trabajo Conjunta, al ser preguntado sobre el proceso de consulta y participación durante el segundo año de implementación del plan, afirmó que la participación de la sociedad civil debe mejorar sustancialmente, para que la información llegue a la ciudadanía en general. En su opinión, durante el primer año de implementación la asistencia de organizaciones de la sociedad civil fue más representativa. No obstante, la Mesa de Trabajo Conjunta fue un espacio muy importante para la información e interacción de las organizaciones miembros.

1.1.3.- Identificación del proceso de consulta pública durante el desarrollo del Informe Final de Autoevaluación del 2do. Plan de Acción.

El informe final de Autoevaluación fue compartido con las instituciones a modo que propongan comentarios con relación a la implementación de sus compromisos. Una vez recibido los comentarios de las instituciones estos fueron incluidos en el

informe final de Autoevaluación el cual pasó a su etapa de consulta pública a partir del martes 13 de septiembre de 2016 por un periodo de dos semanas. Tras la revisión e incorporación de los comentarios plasmados en la consulta pública el informe final de Autoevaluación fue aprobado en la Mesa Conjunta de Gobierno Abierto del 06 de octubre del 2016.

Al respecto, el MRI agregó que, de acuerdo a su seguimiento:

Otro representante de la sociedad civil expresó que “...en relación al segundo año de implementación del PAGA, la participación no fue tan escasa como en años anteriores”. Afirmó de esta forma que en Paraguay la sociedad civil aún tiene mucho que madurar para tener una participación tanto activa como pasiva en cualquier mecanismo de participación impulsado desde el Estado. Asimismo, un representante del CIRD manifestó que las mesas de trabajo debían ser replanteadas a fin de lograr la adhesión y participación de otros grupos sociales, así como se debían mejorar las condiciones de asistencia. Para mejorar la calidad de la participación, el CIRD ha propuesto un mayor desarrollo de talleres formativos para representantes de la sociedad civil.

1.1.4.- Incorporación de recomendaciones del IRM

El Informe Final determinó cuanto sigue:

(...) en el proceso de elaboración del informe final de Autoevaluación del Plan de Acción 2014-2016 de Gobierno Abierto se incorporaron las recomendaciones claves del Mecanismo de Revisión Independiente (IRM, en inglés) con relación a: establecer un mecanismo de elaboración y seguimiento que incluyera a la Sociedad Civil para acompañar el proceso a través de la conformación de la Mesa Conjunta (Gobierno, Sociedad Civil, Academia) y la disponibilidad on-line de un tablero de control ciudadano del Plan de Acción que pueda servir de insumo a la ciudadanía para conocer en tiempo real el estados de los compromisos. Se tuvo en cuenta la recomendación de no limitar el enfoque del Plan de Acción a temas de transparencia sino ampliarlo para incluir aspectos de colaboración intersectorial y participación ciudadana. Para lograr una mayor participación ciudadana se realizaron eventos de socialización por parte de las organizaciones de la sociedad civil y por parte del Gobierno en diferentes regiones geográficas.

La respuesta del Mecanismo de Revisión Independiente estableció que se incorporaron las recomendaciones del MRI, aunque aún subsistían cuestiones como las concernientes a las recomendaciones de coordinación con otros poderes y niveles del

Estado, mejora de la participación pública e involucramiento de actores e instituciones clave.

1.2.- Entrevistas

Con la misión de identificar el cumplimiento del proceso de consulta civil previo para el desarrollo e implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, se consultó inicialmente:

1.2.1.- ¿Por qué motivos en el Paraguay no se realizó un proceso de consulta civil previo para el desarrollo e implementación de los planes de Gobierno Abierto?, con respuestas diversas, de acuerdo a rol que ocupaba cada uno:

STP: Si vos llamás Consulta Civil Previa lo que se hizo durante el Tercer Plan y se está haciendo durante el Cuarto Plan, unos talleres descentralizados, extensivos en diferentes talleres temáticos, eso no se hizo. Ahora si vos llamás una Consulta Civil cualquier tipo de reunión o validación con la sociedad civil, eso tengo entendido que sí se hizo. Hubo varias reuniones con la sociedad civil, con referentes de STP y otras instituciones y varias propuestas y contrapropuestas.

SENAC: Realmente a partir del Tercer Plan de Gobierno Abierto es donde se ve un proceso de co-creación con todas las letras de los planes de Gobierno Abierto, en el Segundo Plan nos tocó muy poco participar pero tengo entendido que hubo participación de la sociedad civil a nivel de consultas nada más o validaciones de algunas propuestas pero realmente a partir del Tercer Plan y en este Cuarto Plan es donde se nota mayor protagonismo de la sociedad civil.

CEAMSO: El primero como el segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, en 2011 y luego en 2014, sí tuvieron un proceso de consulta a organizaciones de la sociedad civil, que tal vez no fue considerado amplio. Para el primer Plan de Acción, por lo que pude relevar de ese proceso, aunque no llegué a participar del mismo, se llevó a cabo un encuentro, donde se abordaron todos los aspectos que figuraron en dicho Plan. Para el Segundo Plan de Acción, se iniciaron actividades desde el mes de noviembre de 2013 y se continuó a principios de 2014, con la participación de organizaciones de la sociedad civil especializadas en los temas abordados en el Plan, y organizados en Mesas Temáticas.

CIRD: Creo que hubo un mecanismo de consulta civil previo a lo que es la convocatoria a ONGs para poder hacer esto. Si fue bueno o fue malo sí se puede decir que no fue lo ideal, pero por muchos motivos, por muchas variantes. Creo que en aquel momento era algo que nadie conocía bien entonces resultaba un poco extraño que la STP te invite a hacer un programa o hacer compromisos con el Gobierno cuando no entendíamos bien, desde CIRD

tampoco entendimos bien en el 2014, pero asistimos porque nos pareció interesante ya el concepto de Gobierno Abierto. Creo que en 2014 todavía no había la facilidad de las redes sociales como lo hay ahora, si bien había creo que ahora están más potenciadas. Con relación a las convocatorias, creo que hubo un mecanismo para convocar. No fue tan eficiente, eso ya lo remarcamos desde la sociedad civil, desde el CIRD, en nuestros informes de evaluación, que no fueron los acordes o no fueron suficientes para tener más presencia de la sociedad civil. Entonces, ante tu pregunta ¿por qué no hubo?, yo creo que sí hubo, por algo si vos revisas el plan vas a ver nombres de OSC que obviamente después fueron mitigando su participación pero creo que el Gobierno podría haber hecho estrategias de convocatoria para tener mayor participación durante, inclusive, el proceso. Entonces, mi respuesta es, sí hubo. A no ser que se entienda de la siguiente manera, porque creo también que se puede entender así: Cuando nosotros fuimos, ya era para participar, no era como reuniones que se hacen antes de iniciar el proceso. Puede ser que se refiera a eso tu pregunta, tenés razón. Si se refiere a eso, mucha razón.

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto: Con relación al Segundo, yo no estoy seguro si se realizó o no un proceso de consulta civil, lo que sí puedo decir es que el proceso de co-creación fue mucho más débil respecto al tercero y el cuarto que se está haciendo ahora. ¿Por qué? Porque estaba desarticulado el Gobierno Abierto, se había hecho un Primer Plan que había pasado por diferentes gobiernos y estaba en la nada, entonces ahí en ese proceso para el Segundo Plan, de lo que me contaron porque yo no estaba en ese momento en la STP básicamente se hace un acercamiento justamente de las asociaciones de la sociedad civil y le piden a la STP que reactive el proceso de Gobierno Abierto, o sea vas a ver en el detalle de cómo se hizo la co-creación y eso ya se hace con poco tiempo de anticipación entonces los procesos de co-creación fueron muy rápidos y no hubo mucho tiempo de consulta ni de co-creación propiamente dicho en el Segundo Plan y eso está un poco relatado en el relato del Segundo Plan y está un poco relatado también en los documentos del MRI que es el Mecanismo Independiente de Revisión del Plan que deberías revisar.

1.2.2.- ¿Considera que la falta de proceso de consulta civil previo pudo haber afectado a la correcta ejecución de los planes de Gobierno Abierto?

STP: En el caso del Segundo Plan no creo que afectó porque se cumplieron todos los objetivos y la sociedad civil estuvo muy satisfecha, a tal punto que se pasó la Ley de Acceso a la Información Pública, que fue la ley más importante y base de todo esto.

SENAC: La correcta ejecución a lo mejor no va a afectar porque igual los compromisos que establecieron pudieron ser cumplidos sin problemas, o sea que por correcta

ejecución no se hablaría, lo que podríamos hablar es si ese Plan de Gobierno Abierto sí era lo más plural y abarcante posible y también con prioridades por parte de la sociedad, eso sí pudo haber sido afectado por la falta de una mayor participación de la sociedad civil.

CEAMSO: En el Segundo Plan de Acción las organizaciones de la sociedad civil que fueron convocadas tenían un ámbito de acción principalmente centrado en la capital del país, y solamente como fue el caso de la Federación de Vecinalistas del Paraguay, tenían un alcance nacional. Desde mi punto de vista, y esta fue una de las recomendaciones recibidas, para los siguientes Planes de Acción lo que había que asegurar es una presencia mayor de organizaciones con mayor cobertura nacional, a fin de incluir compromisos a nivel de gobierno locales más puntuales y con posibilidades de seguimiento.

CIRD: Pudo haber afectado. Entiendo que tengo que dividir esta pregunta. Puede ser dicotómica porque tengo que reconocer que es importante que la sociedad civil esté dentro de un proceso de consulta civil previo para después hacer algo. Pero también sé que los compromisos deben ser ejecutados por el Gobierno, entonces, no sé qué tanto en su momento pudiera haber incidido el tener unas reuniones previas al cronograma. Insisto, era algo nuevo, se nos convocó, y realmente ahora que me pongo a pensar, parte del proceso ya era la información nomás ya que íbamos agarrando. No creo que haya sido algo muy diferente hacer reuniones antes. Para el Segundo Plan, siempre para el Segundo Plan, porque ahora sí tengo una visión diferente para el Tercer Plan.

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto: Sí, en lo que afectó fue que solamente las organizaciones de la sociedad civil que estaban al tanto del Gobierno Abierto, que estaban más compenetradas eran esas organizaciones que habían, de hecho, presentado el requerimiento de que se active la agenda de Gobierno Abierto de la STP. Eran como nueve u once organizaciones que eran las que forman parte del plan. Entonces, al no tener un proceso tan largo y amplio hizo que muchas organizaciones de la sociedad civil no se enteren y no participen del proceso. Y esas organizaciones que estaban eran las que ya manejaban en su agenda temas de gobernabilidad, participación ciudadana, transparencia, o sea, eran organizaciones que estaban directamente vinculadas con los principios del Gobierno Abierto y no estas otras organizaciones que tocan otros temas como educación, inclusión, salud y demás, no tenían ni siquiera un acercamiento a la agenda de Gobierno Abierto y tal vez eso pudo haber implicado.

2.- Determinación de las dificultades en la concreción de los compromisos en el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto.

2.1.- Entrevistas

Para ilustrar las situaciones que atravesaron al momento de la implementación de los compromisos, se les consultó:

2.1.1.- ¿Cuáles fueron las dificultades a la hora de la implementación de los compromisos del Segundo Plan?

STP: *Como yo no estuve oficialmente a cargo de la Dirección en esa época, no puedo comentar oficialmente sobre la dificultad de la implementación, aunque creo que si puedes referirte al Auto informe de Evaluación ahí van a poder responder las dificultades. De lo que yo pude leer de los documentos internos que obran en secretaría, son los típicos al ejecutar cualquier plan, la coordinación, articulación, el seguimiento, pero como había menos compromisos, era más fácil hacer los seguimientos, eran nueve actividades temáticas, no como las sesenta y dos metas que tenemos ahora.*

SENAC: *Bueno nosotros no tuvimos mayores compromisos en el Segundo Plan por eso no te podría responder. Con respecto al Tercer Plan lo estamos llevando adelante sin mayores contratiempos, creo que a hoy ya hemos cumplido un 100% de los compromisos que nos propusimos como Secretaría Nacional Anticorrupción.*

CEAMSO: *Una de las dificultades a la hora de implementar los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto era la falta de presupuesto en algunos de ellos. Sin embargo, con el correr del tiempo, se vio que para fortalecer e instalar una cultura de apertura y transparencia con una mirada de rendición de cuentas hacia la ciudadanía, había que cambiar la cultura institucional de nuestra administración, lo cual implica mayores capacitaciones e implementación de medidas que acompañen a un cambio en las prácticas y comportamientos de los servidores públicos. Otro caso ha sido el de la campaña para hacer un presupuesto participativo, en el cual si bien se logró aunar esfuerzos entre el Ministerio de Hacienda y la Secretaría Técnica de Planificación, no había rubros pre-establecidos para poder tener el alcance que el compromiso pretendía en un principio. Un poco sobre el final de la duración del Segundo Plan de Acción, gracias a un Decreto Reglamentario del Ministerio de Hacienda, se establece una fecha tope de presentación de Planes de Desarrollo Locales que debían ser generados en el seno de los Consejos Distritales de Desarrollo presentes como compromiso de Participación Ciudadana.*

CIRD: *La primera dificultad era que, desde la sociedad civil nos parecía que nuestra agenda era distinta a la de los responsables que venían por las instituciones públicas. Entonces, por un lado yo les entendía, porque era una mesa también técnico-política, y genera una lucha, un tira y afloje, sí y no. Y yo decía muchas veces venimos a co crear con las cabezas, con los jefes, con los directores que van otra vez a consultar con sus superiores y ahí*

negociábamos de nuevo. En muchas ocasiones los compromisos han sido reordenados o cercenados en su objetivo final desde la perspectiva de las OSC, reestructurados por parte de ellos. Pero cada paso que damos es un hecho trascendente, y estamos hablando de una cultura de años y años de secretismo, entonces, hay que atender bien donde estamos pisando, y no ante la primera decepción o en el primer “hasta acá”, retirarse, entonces estamos reitero ante una mesa técnico-política.

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto: Las dificultades típicas son compromisos que no cuenten con financiamiento. Y lo segundo tiene que ver con el cambio de autoridades, una autoridad cambia y hay tantos compromisos y tantos planes, a veces como engancharles de vuelta con los compromisos que ya estaban es un poco complejo. Tanto autoridad máxima como autoridad operativa.

2.1.2.- ¿En qué medida considera que los compromisos del Segundo Plan fueron efectivamente cumplidos?

STP: En un 100%. Según el Mecanismo de Revisión Independiente 100% de los compromisos fueron cumplidos y dos de esos fueron sobresalientes.

SENAC: Reitero, nosotros no tuvimos mayores compromisos en el Segundo Plan por eso no te podría responder.

CEAMSO: Si bien el monitoreo final de Gobierno Abierto muestra un cumplimiento total de sus compromisos, creo que a varios le ha faltado ahondar en sus contenidos y fondo, más que quedarse en las formas. Es necesario seguir avanzando en la implementación efectiva de la Ley de Acceso a la Información y Transparencia Gubernamental. En el caso de los Consejos Distritales de Desarrollo, se debe profundizar en los procesos de participación y que los grupos ciudadanos que forman parte de los mismos sean empoderados en herramientas para ejercer auditoría social.

CIRD: Tengo que mirar otra vez el Segundo Plan. Lo que sí recuerdo del Segundo Plan a nivel de cumplimiento eran las evaluaciones que les dábamos. Recuerdo que en el Segundo Plan, a diferencia del Tercer Plan, a las organizaciones se nos daba un rol de monitores. personalmente me tocó monitorear en la STP el programa “Sembrando oportunidades” con su parte informática para ver cómo ellos estaban cumpliendo con su rol de informar y cómo estratégicamente informaban. En ese aspecto, desde nuestra visión, no se cumplió. Porque generas información pero está escondida en la web. Pero si hablas de un cumplimiento duro y puro, sí, está bien. Desde ese punto de vista de facilitar información hay muchas cosas que no se cumplieron, como lo que es la difusión de lo que es Gobierno Abierto.

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto *Creo que, de alguna manera, todos los compromisos fueron cumplidos, evidentemente con diferentes niveles de involucramiento y de impacto, pero creo que los compromisos más importantes sin lugar a dudas fueron la Ley de Acceso a la Información Pública y los Consejos de Desarrollo Departamentales que fueron también los que tuvieron mayor acompañamiento e interés por parte de la sociedad civil organizada.*

3.- Detalle del accionar de los principales actores sociales o institucionales involucrados en las iniciativas del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto ante estas dificultades.

3.1.- Entrevistas

Con el objetivo de lograr un relato de las acciones desarrolladas por los actores desde la mirada de cada rol implicado, se consultó:

3.1.1.- ¿Cómo han actuado las instituciones públicas en general ante las dificultades de cumplimiento de compromisos en el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto?

STP: *Pensando sobre el compromiso, articulando, buscando asistencia de la STP.*

CEAMSO: *Allí donde había dificultades se buscó generar sinergias con la colaboración de funcionarios públicos comprometidos con la transparencia y la participación, incluso cuando no se contaban con recursos financieros.*

CIRD: *Pasa que el cien por ciento de las instituciones públicas, si mal no recuerdo, y esto tenía que decirte al principio, las actividades relativas a Gobierno Abierto fueron subvencionadas. El abrir datos fue por una consultoría que se le pagó a gente técnica, entonces les abren los datos a los Organismos del Estado. ¿Me explico? No está contemplado esto en el presupuesto público. O si no hace rato lo hubieran hecho. No sé qué va a pasar si se corta esto.*

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto: *Lo que te comentaba de la falta de financiamiento y los cambios de autoridades, siempre estuvimos ahí presentes para hacerles el acompañamiento y reforzar el compromiso que la institución había hecho para que esos compromisos se puedan cumplir y por otro lado el acercamiento con organismos que pudieran subsanar la falta de financiamiento, o de repente no era la falta de financiamiento sino la falta de trabajo colaborativo o interinstitucional, por ejemplo si había una falencia en el desarrollo de datos abiertos y no se contaba con el personal técnico calificado a veces el financiamiento venía de una organización como el programa Democracia y Gobernabilidad de USAID pero a veces venía directamente de capacidades que tenía SENATICs para poder implementar eso en otro ministerio. Entonces se daban ambos procesos.*

3.1.2.- ¿Cómo han actuado las organizaciones de la sociedad civil en general ante las dificultades de cumplimiento de compromisos en el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto?

STP: *La sociedad civil ha ayudado también a que se concrete el cumplimiento, ha hecho lobby.*

CEAMSO: *En varios momentos las OSC fueron críticas al proceso, puesto que demandaron mayores espacios y capacidad de redacción de los compromisos. Fueron específicos en los apoyos que brindaban y allí donde quisieron dejar constancia de críticas, lo hicieron y esos puntos pueden ser encontrados en el texto del Segundo Plan de Acción. En todo tiempo buscaron ser proactivos y colaborar con los eventos de visibilidad de la iniciativa.*

CIRD: *Existe una diversidad de relacionamiento y accionar de las OSC, en algunos momentos hubo reacción y en otros momentos hubo sinergia en el trabajo. Nosotros creamos espacios, difundimos información y capacitamos a la ciudadanía. Nosotros trabajamos con una red de voluntarios para empoderar al ciudadano que es el que realmente, con o sin fondos, va a reclamar. Imagínate que muchos de los chicos que no están en el padrón electoral te marchan y te hacen sentar a una Ministra en el suelo. En el Segundo Plan apoyamos, porque creemos que la causa todavía sigue siendo noble.*

Jefe de la Unidad Coordinadora - Gobierno Abierto: *Creo que los organismos de la sociedad civil no llegaron a compenetrarse al punto de poder estar al tanto de las dificultades del cumplimiento de los compromisos. Hacían seguimiento a la ejecución y marcaban las falencias en todo caso en la implementación de las iniciativas, pero creo que no estuvieron inmiscuidas en la interna del cumplimiento de los compromisos.*

4.- Evaluación del nivel de efectividad en el cumplimiento de los compromisos en el Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto.

4.1.- Análisis Documental

Según el Informe Final, *“la República del Paraguay ha concluido su Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014-2016 el 30 de junio de 2016, con el cumplimiento completo de sus 9 compromisos.”*

La respuesta del Mecanismo de Revisión Independiente al Informe Final mencionó: *“El Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto 2014 – 2016 se compuso de nueve compromisos agrupados en tres áreas temáticas: transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas, según la evaluación de los investigadores, el estado de los nueve compromisos a fin de término es Completo.”*

4.2.- Entrevista

Desde el punto de vista del Jefe de la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto, la conclusión es *“la que declaramos en su momento que es el documento de cumplimiento del Segundo Plan de Acción ante la Alianza para el Gobierno Abierto. Es un documento que se envía al MRI y luego el MRI hace una evaluación. Eso está todo en la web”*.

Consultado acerca de las sugerencias de mejora del MRI, relacionadas al nivel de cumplimiento de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto que:

Según lo que recuerdo no había muchos remarcamientos. Estaban de acuerdo con el cumplimiento de los compromisos, sí había muchas sugerencias con relación a cómo mejorar y sobre todo cómo encarar los siguientes planes de acción, cómo mejorar los compromisos que estaban en curso. Pero ya no participé tan en detalle en ese proceso porque me fui en octubre de 2016 y en esas fechas recién estaba llegando el Informe Final sobre el Segundo Plan de Acción. Cuando entré realicé el Informe de Término Medio y luego el Informe Final, luego el MRI se toma un tiempo de tres meses para dar su informe de conclusión, creo que eso fue en octubre o noviembre, cuando yo no estaba más en la Dirección, pero recuerdo haberlo leído y discutido un poco y era lo que te comentaba.

Por último, con respecto a las medidas tomadas por la Unidad Coordinadora de Gobierno Abierto considerando las sugerencias de mejora del MRI acerca del nivel de cumplimiento de los compromisos del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, finalizó:

Sí tomé en cuenta los comentarios, la evaluación intermedia del MRI y sobre todo se utilizó muchísimo para mejorar todo el proceso de co-creación del Tercer Plan. Sobre todo el MRI fue súper bueno para los planteamientos que después se hicieron para la co-creación del Tercer Plan, mucho de eso está bien especificado en el documento del Tercer Plan de Acción, hay una parte que menciona las recomendaciones del MRI que se tuvieron en cuenta a la hora de la co-creación del Tercer Plan.

Conclusiones

El cumplimiento del Proceso de Consulta Civil previo para el desarrollo e implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto, de conformidad a las entrevistas realizadas y a los documentos accedidos, se ha cumplido, aunque con dificultades, porque los espacios de participación fueron más consultivos que deliberativos, es decir que si bien tuvo participación el sector de las OSC, ya fue una vez elaborado un borrador del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto. De todas maneras, no dejó de ser un plan efectivo y que respondía a las necesidades nacionales del momento.

Acercas de las dificultades en la concreción de los compromisos, de conformidad a lo recabado en las entrevistas, se ha observado que la compleja articulación entre instituciones públicas y organizaciones de la sociedad civil, en sus diversas posibilidades, considerando factores técnicos, administrativos, logísticos, comunicacionales y económicos fue un factor que obstaculizó la implementación de los compromisos. No obstante, el Segundo Plan de Acción fue cumplido de forma en 100%, según se desprende de los documentos estudiados, aunque de fondo existieron aspectos que pudieron tener diferentes niveles de involucramiento e impacto.

En cuanto al accionar de los principales actores sociales o institucionales involucrados ante estas dificultades, se desprende de las entrevistas y los documentos evaluados, que las instituciones públicas pusieron empeño en la concreción del plan, ya sea entre ellas o con las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), en permanente diálogo con las autoridades de Gobierno Abierto (GA) para subsanar las dificultades. Respecto a las organizaciones de la sociedad civil, fueron eficientes en demandar la ejecución de los compromisos, adoptando el rol de contralores del cumplimiento del plan, concretando los compromisos a su cargo y cooperando fluidamente con las instituciones del sector público.

Sobre a la evaluación del nivel de efectividad en el cumplimiento de los compromisos, a través del estudio documental, tanto el Informe Final del Segundo Plan de Acción como la Respuesta del Mecanismo de Revisión Independiente dan cuenta de que los compromisos asumidos por la República del Paraguay ante la Alianza para el Gobierno Abierto fueron cumplidos en su totalidad.

Finalmente, en alusión al propósito de esta investigación, que fue la examinación de la implementación del Segundo Plan de Acción de Gobierno Abierto en el Paraguay de conformidad a los principios de la Alianza para el Gobierno Abierto, la República del Paraguay ha concluido su Segundo Plan de Acción 2014-2016 el 30 de junio de 2016 con el cumplimiento completo de sus nueve compromisos.

Las mejoras sugeridas por el Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) atendían a la forma de llevar a cabo los procesos de co-creación, cuestiones que necesitaban sólo un ajuste en la articulación de los planes siguientes, sugerencias que han sido consideradas, demostrando la voluntad del país en seguir adelante con esta iniciativa que promueve la democracia incorporando las TIC como herramientas de participación social, colaboración interinstitucional, transparencia activa del gobierno, control y rendición de cuentas estatales.

Discusión y Recomendaciones

De la revisión *in extenso* de este estudio es necesario hacer hincapié en la difusión masiva e ininterrumpida de los fines y los planes de Gobierno Abierto a nivel nacional, un tema que no se ha abordado integralmente. Esto permitirá una mejor incursión de la interpretación y materialización de las implicancias de la colaboración, la participación, la transparencia y la rendición de cuentas. Con ese objetivo se elaboró una serie de recomendaciones para los actores involucrados:

Al Director General de Gobierno Abierto: Capacitación permanente a los funcionarios públicos sobre el preponderante papel que desempeñan como agentes activos de la consecución de los compromisos asumidos por el Paraguay en el marco de los planes de Gobierno Abierto. Capacitar a los funcionarios del Estado con relación al diseño de las propuestas bajo los criterios SMART (en castellano: específicos, mensurables, alcanzables, relevantes y temporales). Empoderamiento de las organizaciones de la sociedad civil, factor decisivo para el éxito de los planes de acción de Gobierno Abierto. Mantener a nivel central y propiciar a nivel nacional el aumento de los espacios de diálogo y debate, determinantes para la co-creación de planes de acción que reflejen una realidad multidisciplinaria e imparcial. Utilizar la creación de los Consejos de Desarrollo Local como una estrategia de descentralización para la consulta a la OSC con relación a la co-creación a los compromisos y monitoreos. Tratándose de una iniciativa que responde a una nueva filosofía política en el gerenciamiento de lo público y para la satisfacción de las necesidades ciudadanas, es necesario que se cuente con un presupuesto destinado al funcionamiento del Programa Gobierno Abierto. Así también, la autoevaluación crítica respecto al desempeño conlleva a reencauzar las acciones, por lo tanto el diálogo permanente entre agentes y entre éstos, la Dirección de Gobierno Abierto en Paraguay y el Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza para el Gobierno Abierto permite la toma de medidas conducentes al éxito en el cumplimiento de los compromisos asumidos.

A las instituciones públicas: Actualización permanente de sus funcionarios, utilización de recursos de forma eficaz, efectiva y eficiente para propiciar una fluida interacción con la sociedad civil y las organizaciones que la integran, a fin de identificar situaciones que, por la magnitud y el enfoque amplio que poseen las instituciones públicas, muchas veces escapan de la mirada estatal al momento de tomar de decisiones y construir políticas públicas que respondan a sus necesidades. A tal efecto la utilización de las TIC se torna imprescindible. Seguir promoviendo espacios de construcción con agentes de la sociedad civil abre un abanico de posibilidades para aumentar la consecución de fines del Estado a la vez que brinda respuesta

en tiempo y forma a los ciudadanos. La transición del Gobierno Electrónico al Gobierno Abierto, pues, se torna un verdadero eje indispensable del cual deben formar parte todas las instituciones públicas por medio de sus recursos actualizados y su personal calificado a fin de apuntar al siguiente paso: el Estado Abierto.

A las Organizaciones de la Sociedad Civil: La reafirmación de la calidad de contralores del avance del cumplimiento de los planes de acción de Gobierno Abierto debe evolucionar hacia la proactividad, es decir, de una posición de promotores de creación de compromisos a la de actores de su cumplimiento. En otras palabras, orientarse ya no hacia la fiscalización de la actividad pública sino asumir responsabilidades que la sociedad espera de ellos como organizaciones que persiguen el bien común a través de su intervención oportuna en la creación, modificación o extinción de factores que inciden en la calidad de vida de los ciudadanos. Aprovechar los espacios que el Gobierno ofrece para innovar en el proceso de creación de compromisos que tengan como objetivo el mejoramiento de la calidad de vida, marcando siempre la distancia de no ser funcionales a las fuerzas políticas.

Por último, es propicio recordar que la relación Estado, instituciones públicas y sociedad civil con miras a la obtención de fines superiores debe realizarse en el marco de la interoperabilidad, interacción, apertura y vías de comunicación efectivas que garanticen la participación de todos los actores sociales -al menos, de todos los sectores que tengan conocimiento de las políticas de Gobierno Abierto- buscando así la mayor inclusión posible de agentes que puedan brindar una perspectiva desde su accionar, con el objetivo de abarcar de manera holística las problemáticas y contextualizarlas acorde a los requerimientos sociales y las verdaderas posibilidades del Estado.

Referencias

- Gobierno Abierto Paraguay [Gobierno Abierto Paraguay] (2015, noviembre, 20). *¿Qué es Gobierno Abierto?* [Archivo de vídeo] Obtenido el 30 de junio de 2021 de: https://www.youtube.com/channel/UC10XH_Bd0DEMYeZ9xPSvpg
- Gómez, M.A., Deslauriers, J-P. y Alzate, M.V. (Coord.) (2014). *Cómo hacer tesis de maestría y doctorado. Investigación, escritura y publicación*. Bogotá, Colombia: ECOE.
- Guerrero, M., & Sánchez, J. J. (2014). *Gobierno electrónico: más allá de la eficiencia tecnológica. Experiencias de gobierno electrónico en gobiernos locales en México*. México D.F.: UAEM- MAPorra.
- Hernández, R., Fernández, C., & Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. Mc Graw-Hill 3ª ed.
- Ley, 5. (2014). *De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*. Asunción: Publicaciones oficiales.
- Open Government Partnership (s.f). *Manual de Procedimientos del IRM*.
- Peñaranda Fernández, A. (2016). *Comunicación política transparente: Una respuesta del Gobierno Abierto a la democracia participativa*. (Tesis de Maestría). Universidad Complutense de Madrid, Facultad de Ciencias de la Información. Madrid
- Reeder, H. (2011). *La praxis fenomenológica de Husserl*. Bogotá.
- Tablero de control del segundo plan de acción de Gobierno Abierto en Paraguay (s.f)*. (s.f). Recuperado de www.gobiernoabierto.gov.py/avances
- UCA. (2014 - 2015). *Mecanismo de Revisión Independiente (MRI) - Paraguay Informe de Avance 2014 - 2015*. Asunción: Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica Nuestra Señora de la Asunción.