

## ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2024.ene-jun.5>

## Compromisos del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Paraguay 2011-2013

Commitments of the First Open Government Action Plan in Paraguay 2011-2013

**Milka Jedida Ayala Fare<sup>1</sup>** , **Ricardo Enrique Otazú Ruiz Díaz<sup>1</sup>** 

<sup>1</sup> Universidad Americana. Asunción, Paraguay.

### RESUMEN

Este estudio analiza de forma holística la implementación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Paraguay (2011-2013). A través de una metodología descriptiva y no experimental, se evaluaron 15 compromisos utilizando una lista de verificación de cinco indicadores. Los resultados muestran que solo el 8 (ocho) de 15 (quince) compromisos fueron iniciados, y de estos, un porcentaje significativo no se continuaron. Se entrevistaron 8 (ocho) organismos y entes del Estado y una de la sociedad civil. A través del análisis documental, técnicas de observación, y la entrevista, se identificaron diversos factores que obstaculizaron la ejecución de los primeros compromisos asumidos de gobierno abierto de Paraguay, entre ellos: falta de recursos, cambios de gobierno y debilidad institucional. Estos hallazgos no solo explican el contexto histórico y la naturaleza del Primer Plan de Gobierno Abierto, si no que ofrecen valiosas lecciones para futuras iniciativas de gobierno abierto, destacando la importancia del diseño participativo, de fortalecer la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

**Palabras clave:** Políticas Públicas, Sostenibilidad, Planes de Acción, Gobierno Abierto.


---

<sup>1</sup> **Correspondencia:** [milkafare@gmail.com](mailto:milkafare@gmail.com)

**Conflicto de Interés:** Ninguno.

**Financiamiento:** Ninguna.

Recibido: 14/08/2024; aprobado: 10/10/2024.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

## ABSTRACT

This study holistically analyzes the implementation of the first Open Government Action Plan in Paraguay (2011-2013). Through a descriptive and non-experimental methodology, 15 commitments were evaluated using a checklist of five indicators. The results show that only 8 of the 15 commitments were initiated, and of these, a significant percentage were not continued. Eight state agencies and entities and one civil society organization were interviewed. Through document analysis, observation techniques, and interviews, various factors were identified that hindered the execution of Paraguay's first open government commitments, including: lack of resources, changes in government, and institutional weakness. These findings not only explain the historical context and nature of the First Open Government Plan but also offer valuable lessons for future open government initiatives, highlighting the importance of participatory design and strengthening citizen participation in decision-making processes.

**Keywords:** Public Policies, Sustainability, Action Plans, Open Government Partnership.

## INTRODUCCIÓN

En septiembre del 2011, durante el 66° período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, se lanzó la iniciativa internacional y multilateral "Alianza para el Gobierno Abierto", en adelante "AGA", que tiene como objetivo ampliar la frontera en la mejora del desempeño y la calidad de los gobiernos para propiciar compromisos concretos para con sus ciudadanos.

De manera a que se promuevan la transparencia, el aumento de la participación ciudadana en el debate y en la decisión de los asuntos públicos, el combate a la corrupción, y el aprovechamiento de las nuevas tecnologías para robustecer la gobernanza democrática y la calidad de los servicios públicos, por medio de planes de acción. (Alianza para el Gobierno Abierto, 2024)

La Alianza para el Gobierno Abierto está orientada al trabajo en conjunto entre representantes del gobierno, las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y toda persona que

desea participar en la co-creación de planes de acción nacionales y/o locales, para desarrollar e implementar reformas en torno al gobierno. Cada dos años, se presenta un Plan de Acción en el cual se plantea una serie de compromisos con metodologías específicas para llevar a cabo su cumplimiento.

Paraguay empezó el proceso de adscripción a la Alianza para el Gobierno Abierto en noviembre del 2011, el cual se oficializó en abril del siguiente año (2012) con la presentación del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, pero sin la participación aún de la Sociedad Civil Organizada.

Si bien los compromisos creados por Paraguay fueron sometidos a los criterios *SMART* para ser válidos, transformativos y aplicables, el obstáculo que se presenta es la falta del debido seguimiento a largo plazo y la falta de infraestructura por parte de las instituciones públicas encargadas junto con los intereses particulares del gobierno de turno. En ese

sentido nos propusimos evaluar si existió un seguimiento o línea de trabajo en relación a los resultados y recomendaciones hechas por el Mecanismo de Revisión Independiente, en adelante MRI, en relación a los compromisos del Primer Plan de Acción.

### **Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico**

Para comprender este plan, es fundamental diferenciar los conceptos de Gobierno Abierto y Gobierno Electrónico, que inicialmente fueron considerados sinónimos. Si bien ambos están vinculados a la evolución del Estado, hacia formas más modernas y eficientes de gestión, sus enfoques y objetivos presentan diferencias fundamentales.

El Gobierno Abierto busca fortalecer la democracia, involucrando a la ciudadanía en la toma de decisiones y garantizando la transparencia en la gestión pública. (Gobierno Abierto Paraguay, 2020). El Gobierno Electrónico, por su parte, se enfoca en la modernización de los servicios estatales a través de las TICs. (Organización de Estados Americanos, 2020)

Es fundamental realizar esta aclaración, debido a que el Primer Plan de Acción, no fue con enfoque de Gobierno Abierto, si no con enfoque de Gobierno Electrónico. Esta decisión, aunque puede explicarse en parte por las limitaciones de infraestructuras tecnológicas de la época, debe ser contextualizada dentro del marco histórico y político específico.

### **Antecedentes de Gobierno Abierto en Paraguay**

Los orígenes del Gobierno Abierto en Paraguay se encuentran estrechamente vinculados a iniciativas previas en materia de tecnologías de la información y comunicación (TIC),

El Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Paraguay surgió a partir de los planes previos de tecnología de la información y comunicación (TICs): como lo fueron el Plan Maestro TICs y el Plan Director TICs, influenciados por la cooperación con Corea del Sur. La adhesión de Paraguay a la Alianza para el Gobierno Abierto permitió alinear estos esfuerzos nacionales con una iniciativa internacional. (Ayala Fare & Otazú Ruiz Díaz, 2020)

Es decir, las guías elaboradas en esos planes fueron reescritos como compromisos en el Primer Plan de Acción Nacional, y estos no fueron fruto de un proceso de co-creación, lo que puede contradecir los principios fundamentales del Gobierno Abierto. Si bien el Plan de Acción marcó un importante paso hacia la apertura gubernamental, su enfoque menos participativo puede haber limitado su impacto y legitimidad. Sin embargo, no fue lo único que limitó su impacto. En ese tiempo, el Paraguay se encontró con una política obstaculizada debido al poco apoyo que recibía el representante del gobierno de turno, lo que derivó en un juicio político al entonces presidente Fernando Lugo, lo que a su vez repercutió al Estado paraguayo en su imagen país a escala internacional en cuanto a sus relaciones diplomáticas con países de la región.

Según Balbuena (Balbuena Pérez, 2013). A nivel internacional las reacciones fueron de todo tipo, como las protagonizadas por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, Ecuador, México, Uruguay y Venezuela, que retiraron a sus embajadores de Paraguay, o como la suspensión de Paraguay del MERCOSUR y UNASUR.

Esta crisis política frenó abruptamente el escaso avance del Gobierno Abierto en Paraguay, socavando los esfuerzos iniciales. Para entender cómo este y otros eventos históricos impactaron los compromisos asumidos por Paraguay en el marco del Gobierno Abierto, esta investigación analiza individualmente cada compromiso, evaluando su cumplimiento a corto, mediano y largo plazo.

## METODOLOGÍA

El estudio empleó métodos cualitativos (observación, entrevista y revisión documental). La población incluyó 8 organismos y entes del Estado y una organización de la sociedad civil involucradas en la creación y ejecución de 15 compromisos en el Primer Plan de Acción.

La recolección de datos involucró análisis documental, asegurando estándares de confiabilidad, validez y objetividad. Se utilizaron documentos e informes oficiales de gobiernos e instituciones relevantes, así como entrevistas con actores clave. Los datos provinieron principalmente de los Planes de Acción y los

Informes del Mecanismo de Revisión Independiente desde 2012 hasta 2016, junto con plataformas de datos abiertos.

El instrumento de investigación fue una ficha de cotejo de los investigadores Ayala Fare, y Otazu Ruiz Díaz en el artículo "Sostenibilidad de los planes de acción de gobierno abierto en Paraguay". En esta oportunidad realizaremos una descripción más detallada del Primer Plan de Acción de Paraguay.

### Puntaje para la evaluación

Cada indicador tenía un puntaje ponderado de 20 puntos, dividiéndose este en partes iguales para cada subindicador. En caso de identificar que el compromiso cumplía con el subindicador, se marcaba con un "Sí", y la totalidad de los indicadores sumaba un puntaje de 100. El puntaje total general se evaluaba consecuentemente de la siguiente manera: 0-25: No sostenible; 26-50: Poco sostenible; 51-75: Relativamente sostenible; y 76-100: Sostenible. Los compromisos no ejecutados son catalogados como no sostenibles.

**Tabla 1.** Ficha de indicadores para la evaluación de la sostenibilidad de los compromisos.

Indicadores	Subindicadores	Evaluación
Análisis temporal	Estudios preliminares para la elaboración del compromiso. *	¿El compromiso tuvo un análisis previo para su creación?
	Ejecución acorde al calendario de actividades propuesto. **	¿Cumplió completamente con el calendario de actividades propuesto en el Plan de Acción?
	Vigencia del compromiso en la actualidad (2021). *	¿El compromiso sigue activo hasta la fecha?
Asistencia técnica y financiera	Capacitación de los funcionarios. *	¿Se proporcionó capacitación a los funcionarios para la ejecución del compromiso?
	Abastecimiento de insumos y tecnología necesarios. *	¿Se asignaron fondos para suministrar herramientas de trabajo y tecnologías adecuadas?
Relevancia social	Accesibilidad.	¿El compromiso es accesible para una amplia gama de usuarios?
Actores vinculados	Apoyo interinstitucional. *	¿Fue apoyado por otras instituciones estatales?
	Asistencia internacional. *	¿Recibió ayuda internacional, ya sea monetaria o asistencia técnica?
	Colaboración con la sociedad civil y/o el sector privado. *	¿El compromiso fue elaborado en colaboración con todos los sectores?
Monitoreo de implementación	Alineamiento con los objetivos y valores de la AGA **	¿El compromiso se adhiere a los estándares de la AGA?
	Implementación de difusión. *	¿Existe un plan de trabajo para difundir la implementación del compromiso?
	Incorporación de las recomendaciones del MRI.	¿Se tuvieron en cuenta las recomendaciones hechas por el MRI en el siguiente plan?

**Fuente:** Ayala Fare & Otazú Ruiz Díaz (2020).

## RESULTADOS

### **Análisis del Primer Plan de Acción "Jaguata Oñondivepa" (2012-2013)**

**Compromiso 1:** Sistema de Intercambio de Información (SII): Desarrollar una aplicación informática que permita el intercambio de información entre instituciones del gobierno.

**Institución pública responsable:** Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación, en adelante SENATICS, actual Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).

De la evaluación de la ficha de cotejo del primer compromiso del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto, se obtuvo una serie de resultados de cumplimiento de los indicadores de sostenibilidad desarrollados.

Según la información obtenida en el Portal de Acceso a la información, con la solicitud N° 42452 (Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación, 2021), este compromiso derivó en el desarrollo e implementación del servicio del Sistema de Intercambio de Información, en adelante SII, denominado "MBOHAPE". En sus inicios, Mbohape (versión 1.0) fue desarrollado utilizando la estructura "Tekoporu". Mbohape fue la primera aplicación oficial utilizada como sistema de intercambio de información entre las instituciones del Estado.

Después de la culminación del Primer Plan de Acción, en el año 2016, se procedió al desarrollo del SII en su versión 2.0, la cual ya no utiliza el *framework Tekoporu* porque ya no cumplía con los requisitos necesarios que impedía evolucionar por sus características obsoletas.

Las herramientas tecnológicas pueden ir sufriendo cambios debido a las actualizaciones que se van dando a través del tiempo, las soluciones que brindan las plataformas existen todavía, pero presentadas en un formato distinto. Hoy como resultado de las actualizaciones, a esta herramienta se la denomina SII, el cual es un sistema informático que funciona en un servidor como nexo con las diferentes instituciones (M. Rojas, comunicación personal, 8 de junio del 2021).

Como resultado, el compromiso sigue vigente bajo la responsabilidad del MITIC, actualmente con el nombre de Sistema de Intercambio de Información (SII). El compromiso formaba parte del Plan Director TICs, es decir, ya se encontraba en proceso de desarrollo al momento de adherirse como parte del Plan de Acción, lo cual conllevó a que este compromiso ya haya tenido fondos propios previamente asignados a su desarrollo. Así mismo, los estudios preliminares de este sistema formaron parte del Plan Director TICs (M. Rojas, comunicación personal, 8 de junio del 2021).

Debido a la falta de entendimiento de lo referente a gobierno abierto y la confusión existente en su momento con el concepto de gobierno electrónico, a nivel local fue difícil llevarlo o someterlo bajo la colaboración de la sociedad civil y privada, ya que los propios responsables carecían de un contexto con el cual relacionar el compromiso que se pretendía lograr.

Con respecto a la accesibilidad, el compromiso como tal no es accesible para los usuarios con ciertas limitaciones físicas. De las 15 instituciones que producen información, ninguna cuenta con herramientas accesibles

como el cambio de colores, apoyo de navegación con el teclado y modificación del tamaño de la fuente.

Según los informes del MRI, a pesar de haber sido catalogado por la AGA como compromiso estrella, este no llegó a ejecutarse bajo el calendario de actividades propuesto, ya que si bien, a la hora de su creación contó con presupuesto, en su implementación no se logró solventar. Sin embargo, sí llegó a emprenderse y ejecutarse, siguiendo activo hasta nuestros días con grandes beneficios para la sociedad. No se encontraron datos que reflejen la continuidad o transformación del SII en su implementación, lo cual fue recomendado por el MRI.

Sometiendo este compromiso a los indicadores, se lo encontró poco sostenible.

**Compromiso 2:** Seguridad contra ataques cibernéticos: Crear la Unidad de Seguridad Cibernética a nivel nacional, bajo dependencia del poder ejecutivo.

**Institución pública responsable:** SENATICS, actual MITIC.

El segundo compromiso, también tomado del Plan Director TICs, desarrollado en este plan buscó generar un sistema de control y prevención cibernéticos, un objetivo base si lo que se busca es garantizar el desarrollo de un gobierno abierto. Este compromiso como tal no cumplió a cabalidad con ninguno de los valores de la AGA, ya que, se lo consideró en sí como una iniciativa o paso previo al desarrollo del gobierno abierto en el país. El compromiso se encuentra vigente, y el sitio web del Centro de Respuestas a Incidentes Cibernéticos (CERT) está activo, poniendo a conocimiento de la ciudadanía formas de resguardarse al navegar por internet.

En el período de ejecución del Primer Plan de Acción, este compromiso proporcionó asistencia técnica, asesoría y capacitación en materia de seguridad preventiva a 182 instituciones públicas. Sin embargo, hasta la fecha no es una plataforma que cuente con herramientas de accesibilidad.

Paraguay se encuentra dentro de una red de agencias internacionales, sobre el cuidado y la seguridad cibernética. Esta Red trabaja en conjunto con otros países, informando sobre cualquier ataque que exista a uno de los Estados parte, lo cual sirve de antecedente para posteriores sucesos similares (M. Rojas, comunicación personal, 2021)

Por lo mencionado anteriormente, este compromiso sirve no solo para el sector público sino también para la ciudadanía en general, ya que brinda recomendaciones en cuanto a puntos a tener en cuenta en caso de que se registren ataques cibernéticos. M. Rojas agregó que, para este compromiso no existió colaboración con la sociedad civil y/o el sector privado ya que era algo más interno y técnico. Esta iniciativa no fue incluida en ninguno de los compromisos del siguiente plan. Su resultado de sostenibilidad es poco sostenible.

**Compromiso 3:** Portal representativo del gobierno: Desarrollar el diseño de un portal único para el gobierno, como acceso a los servicios en línea para la ciudadanía, para consulta de datos que están en poder de las instituciones del Estado o realice trámites ante cualquier entidad gubernamental.

**Institución pública responsable:** SENATICS, actual MITIC.

La plataforma en sí se encuentra actualmente activa y en funcionamiento. Tiene habilitada la

opción de creación de perfiles ciudadanos a partir del número de documento de identidad, y con éste, la generación y tramitación de documentos oficiales como antecedentes penales e históricos profesionales ante el registro del Instituto de Previsión Social (IPS). Varias de las funciones, sin embargo, siguen todavía en desarrollo como la expedición de registros a nivel educativo primario, secundario y terciario. A pesar de su desarrollo y evolución hasta nuestros días, el sitio web lastimosamente no se encuentra adaptado ante las necesidades de las personas con discapacidad y tampoco provee al usuario la posibilidad de utilizarlo en otro idioma que no sea el castellano.

En su momento, el compromiso no fue desarrollado bajo el calendario de actividades, y tampoco llegó a proveer ningún tipo de servicios a la ciudadanía en ese periodo. Es decir, se lo puede catalogar como un gran salto el no llegar a desarrollarse, y actualmente contar con su creación, vigencia y funcionalidad. Así mismo, el instituto del MRI recomendó continuar con la implementación del compromiso bajo las mismas bases de su creación, garantizando el uso de formatos abiertos en el portal y habilitando opciones de trámites en línea, los cuales fueron llevados a cabo en los años posteriores. Como resultado, el compromiso es considerado como relativamente sostenible.

**Compromiso 4:** Sistema de Gestión de Contratos: Implementar un Sistema de Gestión de Contratos, en adelante SGC, que incorpore herramientas tecnológicas que faciliten a las instituciones públicas las tareas de control de contratos de adquisiciones.

**Institución pública responsable:** Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (DNCP).

El SGC es el medio por el cual las entidades estatales presentan solicitudes en cuanto a licitaciones y las empresas prestadoras de servicios pueden acceder a aplicar para competir y ser adjudicados con dichos contratos. La página en sí genera información actualizada sobre las licitaciones abiertas y también adjudicadas, con la documentación pertinente dependiendo del proceso en el que se encuentre. Si bien al momento de su implementación, la AGA no encontró relación directa entre el compromiso y sus indicadores, podemos decir que la DNCP actualmente cumple con el criterio de transparencia al dar a los ciudadanos la posibilidad de también acceder libremente a los contratos sin necesidad de un registro previo. Esto incluye incluso a municipios y gobernaciones, pero exceptuando las binacionales.

El compromiso nació a partir del diagnóstico anual de FODA, el cual fue difundido en una campaña de comunicación. Este compromiso contó con fondos y se implementaron cursos de formación en su uso por medio de la propia Dirección de Capacitaciones con la que cuenta la entidad. El sistema fue financiado por la *United States Agency for International Development*, en adelante *USAID* en un principio, pero el mantenimiento en la actualidad ya es solventado por la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, en adelante DNCP. (M. Vázquez, comunicación personal, 2021).

Para este compromiso se realizaron reuniones constantes con las entidades para el piloto del Primer Plan de Acción, para luego con la retroalimentación, más adelante, extender a las demás instituciones. En el período de ejecución, su cumplimiento fue limitado y no fue incluido en el Segundo Plan de Acción. En relación a su seguimiento, el MRI sugirió en su análisis la

continuidad de la implementación del portal junto con capacitaciones, a lo que agregó que como siguiente paso también sería válido vincular al SCG al portal representativo del gobierno. Como hemos visto, la plataforma sigue activa, y la entidad promueve capacitaciones tanto para sus funcionarios, como para los de otras instituciones públicas.

La DNCP se propone en la actualidad llegar a un sistema de administración de contrato con inteligencia artificial, recientemente ganó un concurso internacional en Londres con lo que se pretende trabajar para el desarrollo del proyecto con IA (M. Vázquez, comunicación personal, 2021). Este compromiso tuvo un resultado relativamente sostenible.

**Compromiso 5:** Sistema de compras por catálogo electrónico: Desarrollo del Sistema de Compras por Catálogo Electrónico para las adquisiciones de bienes y servicios para el Estado.

**Institución pública responsable:** DNCP.

Este sistema desarrollado por la DNCP fue uno de los etiquetados como compromiso estrella en este plan de acción. El compromiso como tal sigue vigente bajo el nombre de E-jogua, pero conocido a nivel comunicacional como Tienda Virtual. El portal consiste en una plataforma de compras para instituciones del estado, en el cual se listan productos ofrecidos por instituciones públicas, previamente seleccionados por la DNCP.

Sólo instituciones del estado son las que pueden actuar como compradoras en dicho portal, ya que su desarrollo en sí está pensado en hacer que los procesos de licitación para compra ciertos productos puedan hacerse de forma eficiente, rápida y más transparente.

La DNCP se reúne con las instituciones compradoras en audiencias o recaba información también mediante encuestas para conocer qué productos son los que les interesa tener a disposición en la tienda virtual. Entonces, la DNCP, cada 15 días más o menos hace también un llamado a todas aquellas instituciones que quieran ser parte del catálogo con los productos que se requieren en las instituciones del estado.

Cabe destacar, que una vez que una o varias empresas son seleccionadas para ofertar sus productos en el catálogo online de la tienda virtual, estos ya quedan de forma permanente, es decir, no se les exige aplicar quincenal o mensualmente a nuevas licitaciones.

A la hora en la que las instituciones estén necesitando de cierto producto, como por ejemplo resmas de papel, estas ingresan al portal, seleccionan el producto y las empresas privadas oferentes reciben una notificación con la información del tipo de producto requerido y cantidad, a lo que deben de responder con una cotización. Al recibirse la cotización, el sistema selecciona el mejor precio y la institución emite una compra directa a esa empresa.

En la actualidad, tuvo más que participación y aprovechamiento entre las instituciones del estado, en relación a la demanda de productos para prevención contra el COVID-19.

Las capacitaciones fueron y son constantes por parte de la DNCP con funcionarios de las instituciones públicas, para que conozcan las funcionalidades del portal, y en instituciones privadas, para que éstas conozcan qué productos incluir y cómo incluirlos al catálogo de la tienda virtual.



La plataforma, como compromiso del plan de acción, llegó a recibir fondos del Banco Interamericano de Desarrollo, en adelante BID, para mejoras y se mantuvo posteriormente con fondos propios de la DNCP. Y en cuanto a su difusión, cada cierto tiempo se elaboran campañas de comunicación para demostrar las mejoras y resultados del portal.

Con respecto al seguimiento por parte del MRI, se encuentran incluidas todas las instituciones del Estado, como clientes, exceptuando a las binacionales, sin embargo, a la fecha no existe un decreto ejecutivo que reglamenta la obligatoriedad de incluir a todas las instituciones. Luego de su análisis, el compromiso es considerado como relativamente sostenible.

**Compromiso 6:** Sistema integrado de administración de salud (e-salud): Desarrollo de un Sistema integrado de Administración de Salud (e-salud), a través de sistemas de información, con la finalidad de mejorar la atención a los ciudadanos, fortalecer la gestión de la red asistencial en los distintos puntos del país y mejorar la administración de los hospitales y puestos sanitarios.

**Institución pública responsable:** Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPyBS).

No se encontró evidencia de que el compromiso haya entrado en curso más allá de un plan piloto o una simple intención. No se puede siquiera evaluar si tuvo apoyo interinstitucional ya que no llegó a ser implementado y tampoco conllevaba ningún tipo de relación con alguno de los valores de la AGA, sino más bien estaba conectado con lo que refiere al desarrollo en gobierno electrónico. En cuanto a los comentarios del MRI, sugirieron en su momento abandonar el compromiso y rehacerlo teniendo

primordialmente en cuenta las reales posibilidades del gobierno de turno. Por lo tanto, este compromiso es no sostenible.

**Compromiso 7:** Sistema nacional de registro e identificación de las personas (e-ID): Construir el Sistema Nacional de Registro e Identificación de las Personas, integrando los procesos de identificación y reconocimiento legal.

**Institución pública responsable:** Ministerio del Interior (MDI).

Este compromiso fue otro claro ejemplo de la no diferenciación que caracterizó a este plan en lo que refiere a gobierno abierto y gobierno electrónico. Se lo clasificó como un compromiso transformador por los resultados que podría llegar a tener a largo plazo, sin embargo, carecía de plazos y bases medibles. En la actualidad, la ciudadanía cuenta con la plataforma de identidad electrónica que permite procesar ciertos documentos oficiales, pero no se encuentra centralizado como única plataforma de acceso a nivel país. El Instituto de Previsión Social (IPS) también cuenta con su portal de registros, al cual también ahora se permite acceder por medio de la identidad electrónica, de manera a acceder a ciertos históricos de meses de aporte patronal. La herramienta en sí del e-ID recién se encuentra en proceso de desarrollo real.

Todavía faltan incluir temas como documentos del Registro Civil, Ministerio de Educación y Ciencias, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, entre otros. El MRI recomendó continuar con la implementación de este compromiso bajo estándares mejor medibles y realizables, lo cual se lo considera como cumplido por su evolución y consolidación desde su nacimiento como compromiso. Al concluir con su análisis, se lo considera como un compromiso poco sostenible.

**Compromiso 8:** Sistema integrado de denuncias: Implementar un portal que integre los sistemas de las unidades públicas y, en los casos en que no cuentan con un mecanismo electrónico, iniciar un proceso de desarrollo de la misma.

**Institución pública responsable:** Ministerio del Interior (MDI).

Lo que se pretendía lograr con la implementación de este compromiso era lograr la conformación de un portal unificado para la elaboración de denuncias de forma electrónica, ante las diferentes instituciones e instancias correspondientes. El compromiso en ese momento no llegó a su ejecución. Por parte del informe de autoevaluación de Paraguay, no se reportaron avances o justificativo del retraso, del mismo modo, el MRI procedió a sugerir el abandono de la iniciativa al poder ser éste un mecanismo parte de plataformas ya existentes. En la actualidad, Paraguay cuenta con el sitio web denuncias.gov.py. Sin embargo, dicho portal está meramente enfocado en denuncias de actos de corrupción cometidos por funcionarios públicos. Debido a esto, el compromiso es no sostenible.

**Compromiso 9:** Servicio de información legal (e-legal): Desarrollo de un Sistema Integrado de Información Legal que involucre a los tres Poderes del Estado (Ejecutivo, Legislativo y Judicial).

**Institución pública responsable:** Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación (MITIC).

Al momento de su implementación, el MRI lo calificó como un compromiso objetivamente verificable, pero no del todo medible al no argumentar hitos concretos de inicio en su

elaboración. Del mismo modo, la información en sí en cuanto a legislaciones accesibles en fuentes abiertas de información, aplicaba solo a páginas al azar en resultados web o plataformas como leyes.com.py que requería de un registro y otras medidas para su uso libre. En la actualidad, contamos con sitios y plataformas en línea a la que podemos acceder, como la Biblioteca y Archivo Central del Congreso de la Nación (BACN), y Decretos de la Presidencia de la República del Paraguay. Sin embargo, la centralización de datos en cuanto a legislaciones que se menciona en el compromiso no existe, ni fue aplicada todavía en la actualidad. Compromiso no sostenible.

**Compromiso 10:** Gobierno electrónico local (e-local): Desarrollo de una aplicación de gobierno electrónico a nivel local (municipal), que apoye la administración de los asuntos civiles, mejorando la capacidad ciudadana para participar en la gestión del gobierno comunal.

**Institución pública responsable:** Ministerio del Interior (MDI).

El aplicativo que debió llevarse a cabo, en relación a este compromiso, para municipios no se encuentra desarrollado hasta la fecha. Como portal web, existe el dominio municipios.gov.py, donde se encuentran listados 202 municipios de los 254 que cuenta el país. De los 202 municipios registrados, solo 152 cuentan con el dominio "gov" y muchos de ellos aparecen como "portal en construcción". El MRI agregó a su lista de sugerencias añadir esta sección de municipios como módulo dentro del portal representativo del gobierno, como posible complemento del compromiso 3. Por lo tanto, este compromiso es considerado no sostenible.

**Compromiso 11:** Sistema Integrado de Gestión de Trámites de la Administración Pública

(SIGTAP): Es un sistema desarrollado para instituciones del Poder Ejecutivo que permitirá gestionar los expedientes tradicionales de manera electrónica, posibilitando mejorar la eficiencia en los procesos administrativos entre el ciudadano y los distintos organismos del Estado.

**Institución pública responsable:** Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública (UTMAP).

La intención de este compromiso se centró en la creación de una plataforma para acceder a todo tipo de información relacionada y enfocada a trámites a nivel nacional en las diferentes instituciones públicas. Además de proveer de datos simples como los pasos a llevarse a cabo y formas de contacto con la institución pública, también se tenía como objetivo que los trámites puedan llevarse a cabo de forma digital en el sitio web, evitando procesos burocráticos y evitando el uso innecesario de hojas impresas. El sitio web en sí mencionado en este compromiso sigue activo, pero solo con procesos accesibles a funcionarios de las entidades competentes, es decir, no disponibles para acceso público. Sin embargo, parte de los trámites al alcance de la ciudadanía se encuentran disponibles y en desarrollo en el portal representativo del gobierno (compromiso 3).

Es importante mencionar que, de acuerdo con la Revista Académica "Aranduka" la Unidad Técnica de Modernización de la Administración Pública en adelante UTMAP, fue la institución responsable de alinear los servicios de modernización para el desarrollo tecnológico de los Organismos y Entidades del Estado

(OEE) y la sociedad civil, a su vez como órgano técnico executor de los programas, proyectos, planes y actividades aprobados por el Consejo Presidencial de Modernización de la Administración Pública (CPMAP). De este modo, la función de la UTMAP era complementaria con la de la SETICs, la cual fue responsable de la gestión de los procesos de modernización de la administración pública. (Duarte León, 2012)

Según Ley 4989/13, la UTMAP y la SETICs pasan a conformar la SENATICs (actual MITIC). Compromiso no sostenible.

**Compromiso 12:** Modelo estándar de control interno para las instituciones públicas de Paraguay (MECIP): Es un conjunto de normas, principios, fundamentos, procesos, procedimientos, acciones, mecanismos, técnicas e instrumentos de control que se constituyen en medio para lograr una función administrativa del Estado íntegra, eficaz y transparente.

**Institución pública responsable:** Auditoría del Poder Ejecutivo (AGPE).

Se podría decir que este es un compromiso con absoluto potencial transformador en relación a los valores de la Alianza para el Gobierno Abierto (AGA). Si bien sigue vigente hasta la fecha, su aplicación, evolución y seguimiento no son lo suficientemente abiertos, principalmente a nivel de público ya que, su alcance es desarrollado solo a nivel interno. En ese entonces el MRI entre sus recomendaciones, consideró la reformulación de este compromiso, junto con la creación de una herramienta pública en donde se divulguen los informes semestrales aplicados a las instituciones que forman parte

del MECIP, junto con la garantía de la obligatoriedad de su aplicación a nivel nacional. El resultado de este compromiso es poco sostenible.

**Compromiso 13:** Sistema de información de medidas anticorrupción del Poder Ejecutivo: Desarrollo de un Portal único para la presentación y actualización de informes sobre cumplimiento de normas internacionales en materia de corrupción.

**Institución pública responsable:** Gabinete Civil, Presidencia de la República.

Este compromiso fue impulsado teniendo como base para su creación a la Convención Interamericana Contra la Corrupción, y la Convención de las Naciones Unidas Contra la Corrupción.

Su implementación requería el desarrollo de un portal web centralizado en el que las instituciones puedan dar a conocer sus labores, a nivel internacional, encaminadas a erradicar la corrupción y cumpliendo con las regulaciones internacionales de las convenciones mencionadas. En su momento, el portal no fue siquiera diseñado, y hasta la fecha, se encuentra sin ser creado.

En el año 2012, se crea la Secretaría Nacional de Anticorrupción (SENAC) y todo lo referente al ámbito interinstitucional en materia de política anticorrupción pasa a la SENAC, con lo que también se traslada a esa secretaría la metodología de informes a las Naciones Unidas y la OEA que son las convenciones internacionales contra la corrupción, informes que se solían hacerse desde el Gabinete Civil, lo cual, al pasar de entidad responsable, deja sin efecto la implementación del compromiso como

tal (Diana Correa, comunicación personal, Gabinete Civil). Compromiso no sostenible.

**Compromiso 14:** Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA): Implementación del Sistema Integrado de Control de la carrera Administrativa, en adelante SICCA y el Portal Único de Empleo Público "Paraguay Concurso".

**Institución pública responsable:** Secretaría de la Función Pública, en adelante SFP.

El Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA) es un compromiso catalogado como estrella por cumplir con todos los alineamientos y valores de la AGA. Compromiso que actualmente sigue en curso. Permite al ciudadano conocer los detalles de los procesos de postulación laboral a entes del Estado, de principio a fin. Los decretos relacionados a esta iniciativa son el Decreto No. 1212/2014, por el cual se aprueba la implementación del portal único del empleo público "Paraguay Concurso" y la puesta en funcionamiento del Sistema Integrado de Control de la Carrera Administrativa (SICCA), junto con el Decreto No. 3857/2015, por el cual se aprueba el reglamento general de selección para el ingreso y promoción en la función pública, en cargos permanentes y temporales, mediante la realización de concursos públicos de oposición, concursos de oposición y concursos de méritos. La única observación que quedaría por hacer además de seguir con la evolución del portal, sería hacerlo más accesible para la más alta gama de usuarios, ya que la plataforma actual luce algo desfasada. Cuando inició el Gobierno en el 2013 solo 24 instituciones se regían por la meritocracia, actualmente se encuentran todas las instituciones. Este compromiso es sostenible.

**Compromiso 15:** Implementación amplia del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN): Tiene por finalidad generar la visión de desarrollo para el país; promover la interrelación e interdependencia de las dimensiones del desarrollo sostenible en los diversos ámbitos señalados.

**Institución pública responsable:** Secretaría Técnica de Planificación (STP).

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) consistió en la intención de la aplicación de un proyecto de ley, en el marco legal de un sistema informático nacional, que sería implementado para contar con disposiciones legales para fortalecer los trabajos de la STP como órgano de representación de la Alianza para el Gobierno Abierto, con miras a armar los planes nacionales de acción.

A pesar de su contundente potencial, la iniciativa en sí del proyecto de ley era algo netamente interno que, si bien es necesario, no es una instancia consultada a la sociedad civil en lo absoluto. Compromiso no sostenible.

## CONCLUSIONES

Este estudio detallado del Primer Plan de Acción de Gobierno Abierto en Paraguay revela una serie de desafíos que obstaculizaron su implementación y limitaron su impacto. En general, la insuficiencia de recursos financieros y humanos, así como los cambios de gobierno, afectaron la sostenibilidad de los compromisos asumidos, muchos de ellos están inactivos a la fecha. Además, las instituciones públicas carecían de las capacidades y los mecanismos necesarios para implementar y evaluar los compromisos de manera efectiva. Asimismo, los servicios digitales desarrollados en su mayoría no fueron accesibles para personas con

discapacidad. Finalmente, La colaboración entre diferentes instituciones fue limitada, lo que dificultó la implementación de los compromisos.

El análisis basado en los indicadores planteados para esta investigación, reveló finalmente datos de real importancia en relación a la sostenibilidad de esta iniciativa en las tres dimensiones temporales. Bajo el primer subindicador de estudios preliminares, a pesar de que cada compromiso haya sido elaborado con previos análisis, sólo 8 de 15 pudieron ser evaluados en esta etapa, ya que solo esa cantidad de compromisos fue realmente iniciada. Con el segundo subindicador de ejecución acorde al calendario, refiriéndose éste a la realización del compromiso en ese entonces, solo 3 de 15 fueron los realizados en fecha. Siguiendo con el análisis, en el segundo indicador de asistencia técnica y financiera, se buscó revelar si existió un real aprovechamiento de los recursos con respecto a brindar capacitaciones, y a proveer de los insumos requeridos para cada compromiso. Fueron 4 de 15 compromisos los que contaron con capacitaciones, y 5 de 15 los que fueron abastecidos con insumos y/o tecnología necesarios para la ejecución de los mismos.

El tercer indicador de relevancia social se enfocó más que nada en lo que refiere a la accesibilidad de los compromisos. Este Primer Plan de Acción se basó en poner en marcha varios sistemas y plataformas electrónicas u online, sin embargo, ninguna de ellas cuenta con herramientas accesibles para personas con discapacidad.

En relación al indicador cuarto, de actores vinculados, se creó bajo la perspectiva de trabajo en conjunto de Gobierno Abierto. El subindicador de apoyo interinstitucional fue cumplido en 8 de 15 compromisos, la asistencia

internacional en 6 de 15, y hubo colaboración con la sociedad civil y/o el sector privado para la creación de las metas solamente en 5 de 15 compromisos.

Finalmente, el quinto y último indicador, con el monitoreo de implementación de los compromisos, se enfocó primeramente en analizar que cada compromiso cumpla con los alineamientos de la AGA, concluyendo con que solo 5 de 15 cumplieron con este parámetro. Del mismo modo, en el siguiente subindicador de la existencia o no de difusión comunicacional de estas iniciativas, 7 de 15 contaron con ellas, y solo 5 del total de 15 compromisos, bajo el subindicador de incorporación de las recomendaciones del MRI, fueron continuadas en el siguiente Plan de Acción (2012 - 2014).

Estos hallazgos sugieren que la implementación de iniciativas de gobierno abierto requiere de un enfoque más sostenible. Es necesario fortalecer las capacidades institucionales, garantizar la asignación de recursos adecuados y principalmente promover la participación ciudadana de manera inclusiva para los procesos de co-creación de los planes de acción.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alianza para el Gobierno Abierto. (2024). *Open Government Partnership*. <https://www.opengovpartnership.org/estrategia-de-ogp-2023-2028/>

Ayala Fare, M. J., & Otazú Ruiz Diaz, R. E. (2020). Sostenibilidad de los planes de acción de gobierno abierto en Paraguay, 2011-2016. *Revista Jurídica de la Universidad Americana*, 11(2), 63-74. doi: <http://dx.doi.org/10.30545/jurídica>

Balbuena Pérez, D.-E. (2013). El juicio político en la Constitución paraguaya y la destitución del presidente Fernando Lugo. *UNED. Revista de Derecho Político*, 1(87), 355-398. doi:10.5944/rd p.87.2013.12777

Duarte León, M. (2012). Aranduka: Docencia, Investigación y Extensión. *Revista Académica Aranduka*, 5.

Gobierno Abierto Paraguay. (2012). *Informe de cumplimiento del Plan de Acción 2012 Paraguay*. Gobierno Abierto Paraguay. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/public/4583112-AutoevaluacinPrimerPAGApdf-AutoevaluacinPrimerPAGA.pdf>

Gobierno Abierto Paraguay. (2020). *Gobierno Abierto Paraguay*. <https://gobiernoabierto.gov.py/2020/05/29/que-es-gobierno-abierto/>

Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación. (2021). Solicitud #42452. Asunción, Central, Paraguay. <https://informacionpublica.paraguay.gov.py/#!/ciudadano/solicitud/42452>

Organización de Estados Americanos. (2020). *Organización de Estados Americanos*. [https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia\\_ogov.asp](https://www.oas.org/es/sap/dgpe/guia_ogov.asp)