

Actualización de la línea de base de transparencia en Paraguay

Update of the transparency baseline in Paraguay

Sebastián Vargas-Ferreira^{1,2} <http://orcid.org/0000-0002-6414-7429>, **Juan Pablo Achar**³ <http://orcid.org/0000-0003-3485-2140>, **Pedro Godoy**³ <http://orcid.org/0000-0002-8876-8342>; **Victor Ocampos**³ <http://orcid.org/0000-0003-3666-9155>

¹Investigación para el Desarrollo – id, Paraguay.

²Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. Paraguay.

³Centro de Estudios Integrales–CEDEI. Paraguay

Resumen: *La investigación trata sobre la actualización de la línea de base sobre la situación actual de la transparencia en las instituciones públicas del Paraguay. Se abordó justificándose en la necesidad de entablar acciones Estatales en post de transparentar su gestión y luchar contra la corrupción. El propósito del trabajo es presentar los resultados del análisis de contenido de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana desarrollada en los Portales Oficiales de instituciones públicas paraguayas. Fue utilizado un método del tipo no experimental, de nivel exploratorio-descriptivo y de corte transversal con enfoque cualitativo-cuantitativo. Como resultado general resalta el importante avance alcanzado por las instituciones públicas para poner a disposición información a la ciudadanía, sus gestiones administrativas a través de medios que posibilitan la transparencia, rendición de cuentas, lucha contra la corrupción. Como aspecto negativo se señala la baja adaptación estatal a la filosofía de participación ciudadana.*

Palabras clave: *Transparencia, participación ciudadana, corrupción, instituciones públicas, Portales oficiales.*

ABSTRACT: *The research deals with updating the baseline on the current situation of transparency in public institutions in Paraguay. It was approached justifying the need to initiate State actions in order to make its management transparent and fight against corruption. The purpose of the work is to present the results of the content analysis of transparency, accountability, anti-corruption and citizen participation developed in the Official Portals of Paraguayan public institutions. A non-*

Email: sebasvar@gmail.com

Recibido: 20/07/2022 Aceptado: 16/11/2022

Doi:10.18004/riics.2022.diciembre.241

ISSN (Impresa) 2225-5117. ISSN (En Línea) 2226-4000.

Rev. Int. Investig. Cienc. Soc.
Vol. 18 n° 2, Diciembre, 2022.pág. 241-264



Este es un artículo publicado en acceso abierto bajo una [Licencia Creative Commons](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

experimental, exploratory-descriptive and cross-sectional method was used with a qualitative-quantitative approach. As a general result, the important progress achieved by public institutions to make information available to citizens, their administrative procedures through means that enable transparency, accountability, and the fight against corruption are highlighted. As a negative aspect, the state's low adaptation to the philosophy of citizen participation is pointed out.

Keywords: *Transparency, citizen participation, corruption, public institutions, official portals.*

INTRODUCCIÓN

Este documento es la actualización de la línea de base sobre el estado de la transparencia, integridad y buenas prácticas, en las instituciones públicas del Estado paraguayo, surgió debido a las constantes denuncias ciudadanas sobre supuestos hechos de corrupción en la administración de recursos y se reconoce a la ciudadanía como agente activo en el control y cuidado de la cosa pública. Existe una creciente demanda por contar con instituciones con integridad y conectividad, para adoptar formas más eficaces y eficientes de gestionar la cosa pública.

El objetivo de este estudio es analizar el contenido de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana en los Portales Oficiales (PO) de instituciones públicas del Paraguay.

El Acceso a Información Pública (AIP) está relacionado a la lucha contra la corrupción. La misma es un mal global, que cuesta a las sociedades cerca de un billón de dólares en sobornos y 2,6 billones de dólares en robos de corrupción, esto equivale al 5% del PIB de todos los países del globo juntos (Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos-Organización de las Naciones Unidas, 2020). La corrupción afecta de manera desproporcionada a la sociedad, afecta más a las personas con menores recursos, en especial a aquellas que hacen uso frecuente de los servicios públicos que por lo general no pueden acceder a servicios privados (Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2021).

Como antecedente Buteler (2014), plantea dos objetivos, por una parte: poner de relieve la relación existente entre la lucha contra la corrupción y las políticas públicas a favor de la transparencia y; por la otra, resaltar el papel desempeñado por el sistema de acceso a la información pública como instrumento para el logro de los objetivos de las instituciones estatales. Buteler (2014), insiste en que el derecho al acceso a la información pública cuenta con antecedentes

remotos en el tiempo, mencionando que ya en 1766 se emitió una ordenanza en Suecia sobre la libertad de prensa. Este instrumento sirvió de base a la promulgación de leyes en distintos países democráticos como el caso de España, Estados Unidos, Francia, Italia y organismos supranacionales: la Unión Europea.

Por su parte, Cuzcano (2004), desarrolla un análisis de los principios jurídicos del acceso a la información pública. Plantea que el principal referente del AIP, en los Estados Unidos, lo sienta la Ley de Procesos Administrativos de 1946 que expone que solo la persona debidamente autorizada, por ser legítima y directamente afectada por la información puede acceder a la misma, modificando la promulgación de la *Freedom of Information Act* de 1966.

A nivel Paraguay, Quiñonez Rodas et al. (2019) midieron la implementación de la Ley de AIP, evaluando el proceso de implementación de dicho instrumento legal, concluyendo que la ley fue fundamental para empujar a la luz a casos de corrupción, llevando a los estrados judiciales a funcionarios gubernamentales que hicieron uso del dinero público y sus influencias para beneficio propio.

Es necesario mencionar que todas las dimensiones estudiadas no corresponden tanto a definiciones conceptuales de investigaciones anteriores sino a agrupaciones conceptuales de los requerimientos de las dos leyes principales relacionadas con la investigación, Ley N° 5282/14 “De Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental” (Congreso Nacional del Paraguay, 2014 a) y; la Ley N° 5189/14 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos, sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” (Congreso Nacional del Paraguay, 2014b). Por lo que el sustento teórico de la investigación hace más referencias requerimientos explícitos de las leyes que con categorías taxonomómicas exhaustivas.

Para iniciar corresponde la definición de las dimensiones analizadas, primeramente, se considera que con el acceso a la información pública se trata de poner en manos de los gobernados la capacidad de controlar el accionar de los servidores públicos en los organismos estatales. Es una herramienta, que, junto con otras herramientas dispuestas por el Estado, contribuye al fortalecimiento de la transparencia de la función pública, como así también a la reducción de los posibles espacios donde se puede anidar de corrupción, como bien lo plantea Cuzcano (2004). También, Buteler (2014) define al acceso a la información pública como:

Un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos.

Aquí cabe la mención que en el Paraguay el AIP es un derecho reconocido por la Constitución de la República del Paraguay, en su Artículo N° 28.

Por otra parte, la accesibilidad es la cualidad que tiene la información de estar disponible de manera fácil y rápida, la información debe ser provista sin más limitaciones que las establecidas en la ley. Es por esto que quienes tiene la función de administrar la información pública deben disponer la información de manera ordenada, sistematizada, disponible asegurando su amplio y fácil acceso señalada dentro de la Ley N° 8252/14 “De acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

La Carta Iberoamericana plantea como principio que los Estados deben realizar una adecuación tecnológica el “fin de incrementar la calidad, accesibilidad y eficacia de la participación ciudadana en la gestión pública, los poderes públicos promoverán la adaptación y la universalización del acceso a las nuevas tecnologías de información y comunicación como herramientas para la participación de los ciudadanos y las ciudadanas” (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008: 5).

La inclusión de componentes de transparencia, anticorrupción, control y participación ciudadana en los planes corresponde a compromisos asumidos por los Estados ante los organismos internacionales, como es el caso de los acuerdos planteados en la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Función Pública (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2008). En el mismo se menciona que los componentes deben ser elementos transversales en el accionar de los poderes públicos, que tiene que ser previstos en los procesos de planificación, ejecución, seguimiento, evaluación y control, aplicando para esto los mecanismos más adecuados para el efecto.

Según la Ley N°5282/14 menciona en el Artículo N°8, que las instituciones deben disponer como información pública los marcos normativos que los rigen, la descripción general de las funciones, los procesos de tomas de decisiones, la descripción de políticas instituciones y los planes de acción. Estos elementos son considerados en esta investigación como contenidos de esta dimensión.

El desarrollo burocrático y la gestión de calidad tienen que ver como los organismos y entidades del Estado orientan su gestión, con la implementación de estándares como el Modelo Estándar de Control Interno de Instituciones Públicas del Paraguay (MECIP), la existencia de manuales de funciones, organigramas formalizados y otros.

La gestión de calidad en las instituciones gubernamentales puede establecer su hito fundador en 1985 cuando la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) publicó el documento: *La administración al servicio del público*, como lo señala Roemer (1998). Aunque, según el mismo autor, una definición útil y aceptada por dos instituciones referentes mundiales en la temática de la calidad, como la Organización Europea para el Control de la Calidad (EOQ, por sus siglas en inglés) y la Sociedad Americana de Control de Calidad (ASQ, por sus siglas en inglés), es la establecida en los estándares de la ISO (ISO 8402 e ISO 9000) “aquella que abarca la totalidad de los rasgos y características relacionados con la capacidad para satisfacer las necesidades manifiestas o latentes de los usuarios” (Roemer, 1998: 84).

La transparencia es un concepto que viene a sustituir al concepto publicidad, pues este se ha utilizado como oposición al concepto secreto administrativo. El concepto de transparencia es más abarcante y exigente que el concepto de publicidad. Ya que el principio de transparencia corresponde a la demanda de una posición servicial y receptiva en el acceso a la documentación que hubiera sido previa, correcta y específicamente solicitada (Cuzcano, 2004).

El principal estándar de gestión gubernamental del Paraguay, el MECIP (CEAMSO, 2013) expresa de manera textual que la transparencia:

Es la disposición de las autoridades administrativas para dar cuenta del encargo de gerencia pública que se les ha confiado, haciendo visible el desarrollo de su gestión, lo cual se manifiesta en una rendición de cuenta pública periódica, veraz y completa sobre su gestión, resultados y el uso que se ha otorgado a los recursos públicos.

La corrupción socava las instituciones de la democracia, contribuye a la inestabilidad gubernamental y frena el desarrollo económico de una sociedad. La corrupción socaba la democracia por distorsionar los procesos electorales, pervirtiendo el Estado de Derecho, creando problemas burocráticos con el solo fin de justificar los sobornos, mientras que el crecimiento económico se retrasa porque la inversión extranjera es desalentada y las pequeñas y medianas empresas les

resulta casi imposible cubrir los costos de inicios de los emprendimientos por culpa de la corrupción (Gómez Patiño, 2011).

La Ley N° 5282/14 establece que las instituciones deben disponer de mecanismos que aseguren la participación ciudadana. Estos mecanismos son de implementación obligatoria como se menciona en su articulado 8vo., Inciso q.

La participación ciudadana es definida, por la Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Función Pública (2008: 4), como:

el proceso de construcción ciudadana en la gestión pública social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas.

La Carta Iberoamericana de la Participación Ciudadana en la Función Pública (2008) también menciona que la Participación Ciudadana es un derecho de todas las personas que se encuentran en Estados de Iberoamérica, este derecho no se limita a las personas que cuentan con el estatus de ciudadano o residente, sino además a todas aquellas personas que se encuentran en los países, aunque sea en tránsito.

La participación ciudadana, como lo señalan Montecinos & Contreras (2019), tiene sus inicios en la década de los 60's cuando los movimientos sociales exigían mayor participación en las decisiones de los Estados en vistas a la crisis de representatividad de las democracias liberales. A esto se le conoce como democracia participativa.

La igualdad de oportunidades es uno de los principios rectores del Estado paraguayo como se expresa en el MECIP (CEAMSO, 2013).

Según Roemer (1998):

Dos concepciones de la igualdad de oportunidades prevalecen hoy en las democracias occidentales. La primera establece que la sociedad debiera hacer lo posible para -nivelar el terreno de juego- entre los individuos que compiten por un puesto, o nivelar lo previamente durante su periodo de formación, de modo que todos aquellos capaces de desempeñar lo sean aceptados, llegado el caso, entre los aspirantes que van a competir por él. La segunda concepción, que denomino -principio de no discriminación o de mérito-, establece que en la competencia a por un puesto en la sociedad han de ser incluidos entre los aspirantes todos aquellos que poseen las características adecuadas para desempeñarlas obligaciones que

dicho puesto conlleva, ya la vez que su elección para éste se decidirá atendiendo solamente a estas características.

Atendiendo lo mencionado por el autor se asume la segunda concepción, en este caso se refiere a que si se publican los llamados tanto de ingreso de personal como el de adquisición de bienes y servicios.

Los lineamientos de incorporación de servidores públicos se encuentran establecidos en la Ley N° 1626/2000 de la Función Pública. Como demostración patente de lo mencionado se puede observar el subsistema 2 del Índice de Gestión de Personas (IGP) de la Secretaría de la Función Pública de Paraguay (2014).

METODOLOGÍA

Este propósito fue conseguido mediante una investigación de tipo no experimental, de nivel exploratorio-descriptivo y de corte transversal con enfoque mixto (cualitativo-cuantitativo).

Consistió en el análisis de contenidos alojados en los PO de 84 instituciones públicas del país. Para este análisis se contemplaron siete dimensiones:

- I. Accesibilidad,
- II. Identidad y planificación institucional,
- III. Desarrollo burocrático y gestión de calidad,
- IV. Transparencia,
- V. Anticorrupción,
- VI. Participación ciudadana,
- VII. Igualdad de oportunidades.

Estas dimensiones fueron relevadas por intermedio de 41 reactivos de tipo cadena, en los cuales los analistas brindaron sus apreciaciones sobre los contenidos presentes en los portales de las instituciones incluidas en la muestra.

Población y muestra

Para esta investigación se observó como unidades de estudio, las instituciones públicas del Paraguay sujetas al marco regulador de la Ley N° 5189/14, “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el

uso de los recursos públicos, sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” y la Ley N° 5282/14, “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”.

Se seleccionaron 84 instituciones agrupadas en seis categorías: a. Instituciones relacionadas al componente D: Democracia, T: Transparencia, AC: Anticorrupción, RC: Rendición de Cuentas y PC: Participación Ciudadana, b. Ministerios, c. Secretarías e instituciones de rango menor, d. Entes Autónomos y Autárquicos, e. Banca central y entidades financieras oficiales y f. Empresas públicas y/o S.A.'s con participación accionaria mayoritaria del Estado. El procedimiento de muestreo fue de tipo no probabilístico (por conveniencia).

Procedimientos

Para llevar a cabo esta investigación se consideró, por una parte, la recolección y por otra, el análisis.

Para la recolección de datos se recurrió a la búsqueda en internet de los portales oficiales de las instituciones seleccionadas, verificándose la existencia de los mismos, y posteriormente se procedió a la búsqueda de contenidos relacionados a transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana. Para lo cual se construyó una matriz de datos, en la que el analista verificaba la existencia del contenido relevado y adjuntaba algún medio de verificación de la consulta, en particular los links de acceso a la información dispuesta en los portales oficiales de los organismos y entidades del Estado.

Para el análisis, se recurrió al procedimiento de análisis del discurso. Procedimiento común para la reducción de información (no normalizada) a categorías analizables. El número de categorías presentadas para cada reactivo, ha sido definido con arreglo a la capacidad humana de interpretación de los datos, recurriendo a las prácticas comunes del arte de gestionar datos, como la depuración, la estandarización o la normalización de datos.

La necesidad de utilizar este procedimiento se genera a partir de la poca efectividad que produce presentar muchas categorías, ya que la capacidad cognitiva del ser humano solo le permite representar eficientemente 7 (+-2) elementos, en cada momento mental dado. Mayor cantidad de elementos genera exigencias mentales muy elevadas, por lo que se optó por disponer categorías, menores o iguales a 7, para cada ítem.

Primeramente, las categorías están numeradas, así tenemos que, con el numeral “1” representan el mayor grado de satisfacción de la consulta, mientras

que las subsiguientes categorías ordinales (2,3,4,5, n) representan los diversos grados valorados. Siendo los numerales más alejados a “1” los que representan el menor grado de satisfacción de la condición analizada. Para facilitar el análisis se han incluido en las categorías, los signos “+” y “-” representados entre paréntesis “()”. Donde “+” representa mayor satisfacción y “-” menor satisfacción. Las configuraciones son indicativas, para facilitar la comprensión del análisis.

En la Tabla 1 se presentan 41 reactivos agrupados por similitud conceptual en las siete dimensiones.

En cuanto a las herramientas, para el acceso a los datos contenidos en los Portales Oficiales de las instituciones públicas recurrieron al buscador de *Google* como el motor de búsqueda más eficiente y más utilizado a nivel global. Para la recolección, depuración y estandarización de datos se recurrió al programa *Excel*, una poderosa herramienta de *Microsoft* para la administración de datos tabulados. Y finalmente, para la interpretación y presentación de los datos se recurrió al programa *Power BI* que permite la realización de paneles interactivos en los que se puede observar con mejor precisión las relaciones entre datos.

RESULTADOS

DIMENSIÓN I: ACCESIBILIDAD

Se ha detectado el PO de la institución.

Casi la totalidad de las instituciones observadas presenta un PO, solo un ente, que contaba con un perfil de *Facebook*, o al menos fue el resultado de las búsquedas por el motor de *Google*.

Valoración del PO en sus aspectos formales.

El analista valoró en tres categorías, aspectos formales y estilísticos, la facilidad del acceso a la información y documentaciones solicitadas.

Fueron valorados los PO (contenido y forma) de las instituciones y se ha detectado una satisfacción del usuario en términos generales de (88,1%) baja y con una satisfacción remanente de (11,9%) moderada.

Se ha detectado en el PO dirección y teléfono de cada dependencia.

Se encontró un cumplimiento moderado del requerimiento de presentar dirección y teléfono de las dependencias, con un 55,9% de cumplimiento óptimo.

Se ha detectado en el PO un buscador incorporado.

La mayor parte de las instituciones cuentan con este accesorio tan útil. La experiencia de búsqueda facilita muchísimo al usuario a la hora de buscar información sobre el contenido del PO.

Se ha detectado en el PO un listado de servicios prestados por la institución.

Las instituciones relacionadas a la banca y al sector empresarial son las que presentan un nivel de cumplimiento alto para este requerimiento, mientras que las instituciones en general cuentan con proporciones promedio del 50%.

Esto se explica por diversos factores, en especial el caso de instituciones que requieren presentar sus servicios por uso y no por imposición legal. En especial las instituciones que se dedican a áreas de venta de bienes o prestación de servicios con finalidad onerosa.

Se ha detectado en el PO procedimientos para el acceso a los servicios institucionales.

En cuanto a la presentación de requisitos de accesos a servicios institucionales tenemos que no es de cumplimiento generalizado, con valores en el 15% y 50% de presencia de este requerimiento en el PO. El listado es fundamental para permitir al usuario una buena experiencia en su relación con la institución, ya que la gente busca por lo general acceder a los servicios de la institución cuando recurre a la página.

DIMENSIÓN II: IDENTIDAD Y PLANIFICACIÓN INSTITUCIONAL***Se ha detectado en el PO misión y visión institucional.***

Este requisito se encuentra cubierto por casi la totalidad de las instituciones, que es un hecho a destacar. El presentar visión y misión es importante tanto para el que recibe el servicio, como para quien lo presta. Estas nos dicen cuál es la razón de ser de la institución, reflejando la proyección de cómo será en el futuro.

Se ha detectado en el PO deberes y/u obligaciones institucionales.

En media solo el 23% de los PO presenta un apartado con deberes y obligaciones institucionales. El ciudadano común no acostumbra a leer todo el marco legal de las instituciones para saber que puede exigir y que no a las instituciones.

Se ha detectado en el PO el marco normativo institucional.

Se cuenta con un alto cumplimiento de las instituciones en cuanto a la presentación del marco legal que en media es de un 89,2%.

Se ha detectado en el PO la existencia de dependencias de transparencia en la institución.

La mayor parte de las instituciones presentan unidades especializadas en transparencia, solo en el 26,1% de los casos analizados no se accedió a esta información.

Se ha detectado en el PO el Plan Estratégico Institucional (PEI).

El cumplimiento de presentar el PEI en los PO no ha sido de adopción generalizada, ya que en el 36,9% no se ha podido acceder a los medios de verificación viables para el efecto.

DIMENSIÓN III: DESARROLLO BUROCÁTICO Y GESTIÓN DE CALIDAD***Se ha detectado en el PO la estructura orgánica institucional.***

En cuanto a la existencia de una estructura orgánica se observa que la mayor parte de las instituciones (94,1%) dan cumplimiento al requisito.

Se ha detectado en el PO funciones de cada dependencia.

Se detectó un alto cumplimiento. El manual de funciones es un instrumento obligatorio en la gestión pública, no solo ante la Ley N° 5189/2013, sino en el uso propio de la gestión.

Se ha detectado en el PO el código de ética.

Existe un alto cumplimiento en este punto (78,6%), es un hecho a felicitar, pues indica que las instituciones están dando cumplimiento a este requerimiento del MECIP.

Se ha detectado en el PO un sistema de control de la conducta ética de los servidores públicos.

No se ha encontrado evidencia en los PO sobre sistemas de control de la conducta ética del servidor público. Este no es un requerimiento legal, pero sería positivo que se cuente con este tipo de instrumentos en el entorno Web.

Se ha detectado en el PO un código de buen gobierno.

Se encontró que el 66,7% de las instituciones presenta en sus PO el Código de Buen Gobierno, lo que da cuenta de una alta adopción de este instrumento del MECIP.

Se ha detectado en el PO la publicación de mediciones del MECIP en la institución.

Es importante resaltar que, si bien las instituciones presentan mediciones del MECIP en un nivel bajo (1,2%), se debe reconocer el alto nivel de promoción de información sobre el MECIP (80,9%).

Se ha detectado en el PO la certificación de calidad de estándares internacionales.

No son muchas las instituciones (8,3%) que presentan certificaciones internacionales en sus PO. Las certificaciones internacionales son importantes, ya que posibilitan una gestión menos discrecional, un ambiente organizacional positivo y prestigio tanto para las instituciones como para los integrantes de la misma.

DIMENSIÓN IV: TRANSPARENCIA***Se ha detectado en el PO la nómina de funcionarios.***

Se valora el alto cumplimiento del requerimiento (94,1%), algunos casos excepcionales no presentan esta información de la forma más idónea.

Se ha detectado en el PO los teléfonos de las máximas autoridades.

Una importante proporción de los PO institucionales no presentan los números de teléfono de las máximas autoridades (52,4%). Las instituciones cuentan con canales institucionales que permiten la centralidad de la comunicación, lo que sin dudas es más eficiente que el contacto al servidor público a través de sus medios de comunicación de uso privado.

Se ha detectado en el PO el e-mail de las máximas autoridades.

Para este reactivo se debe destacar que una importante proporción de los PO institucionales no presentan los e-mails de las máximas autoridades (60,7%).

Este punto plantea varias vertientes en torno a su pertinencia, ya que, si bien la ley exige que se presente la información particular de contacto de las autoridades, esto puede generar inconvenientes como: la no atención (adecuada) de

la comunicación por sobre carga de actividades de la autoridad, mensajes inadecuados hacia los funcionarios que disponen la información, entre otros.

Se ha detectado en el PEI objetivos de transparencia.

Es una tarea pendiente para la mayor parte de las instituciones. Ya que solo se ha detectado estos objetivos en el PEI de una institución, y solo 2 PEI de los observados hacen alguna mención al concepto específico.

Se ha detectado en el PO evidencias sobre la presentación de declaraciones juradas por parte de los servidores públicos de la institución.

La publicación en los PO de las declaraciones juradas de los miembros de las instituciones, es muy bajo, solo se detectaron 4 instituciones que hacen algún tipo de presentación al referido.

Si bien, las instituciones no están obligadas a presentar en sus PO estas informaciones, es recomendable su incorporación masiva, ya que la declaración jurada de bienes es uno de los mejores instrumentos que se disponen para desalentar el enriquecimiento por medios ilícitos por parte de los administradores de la cosa pública.

Se ha detectado en el PO el presupuesto institucional.

Este reactivo releva la presencia del presupuesto institucional en el PO, donde tenemos que el 60,7% de las instituciones analizadas presentaban el requerimiento.

Se ha detectado en el PO la ejecución del presupuesto institucional.

Sobre la publicación de ejecuciones presupuestarias en el PO se encontró un altísimo cumplimiento, siendo pocos los PO que no cumplen la condición o la cumplen parcialmente.

Se ha detectado en el PO la publicación de contratos.

En cuanto a la publicación de contratos se observa que el 51,2% cumple con este requerimiento. Ahora bien, no se puede decir que se encuentren publicadas todas las ejecuciones, ya que eso requiere un análisis de otras características, las que no son propias de esta investigación.

DIMENSIÓN V: ANTICORRUPCIÓN

Se ha detectado en el PO la existencia de dependencias o sección de atención de denuncias, quejas o sugerencias ciudadanas en la institución.

Se encontró que los PO cuentan con una sección de denuncias, quejas o sugerencias ciudadanas en dos formas, una como apartado (27,4%) y otra como link directo a portales para este menester (44,1%).

Se ha detectado en el PO evidencias sobre procedimientos que aseguren el anonimato de ciudadanos que presentan denuncias en la institución.

Tenemos que el 64,3% de los PO presentan esta condición, lo que es de resaltar, para esto las instituciones incorporan a los PO accesos directos a los portales únicos referentes en la materia.

Se ha detectado en el PO evidencias sobre procedimientos de protección a ciudadanos que presentan denuncias a la institución.

Se detectó que el 70,2% cuenta con procedimientos que aseguran la protección del denunciante, en especial las instituciones que incorporan en sus PO accesos directos a los portales de denuncias gubernamentales.

Se ha detectado en el PO estadísticas sobre denuncias ciudadanas presentadas a la institución.

Las mismas no se detectaron en los PO institucionales, salvo en un caso.

Se ha detectado en el PO evidencias de los resultados de denuncias presentadas por ciudadanos en la institución.

En referencia a la disposición de resultados sobre denuncias realizadas en la institución se encontró que las mismas no se han detectado en los PO institucionales, salvo en un caso.

Se ha detectado en el PO evidencias sobre mecanismos con los que cuenta la institución para evitar los conflictos de intereses.

Solo se detectaron 3 instituciones que presentan, o reglamentos o lo incluyen en sus códigos de ética. En referencia a este reactivo no se tomó la totalidad de la muestra, quedan excluidas 31 instituciones, por motivos de eficiencia, este reactivo presenta demasiadas complicaciones para ser relevado. Ya que puede presentarse en diversos formatos que implica hacer un análisis completo y profundo del contenido del PO institucional y por sobre todo de las documentaciones que alzan las instituciones a los PO.

Se ha detectado en el PO evidencias sobre datos estadísticos sobre cantidad de denuncias de posibles hechos de corrupción en la institución.

En este punto no se encontraron evidencias en los PO sobre la publicación

de estos contenidos.

Se ha detectado en el PO la publicación de informes de auditorías realizadas por la CGR a la institución.

La presentación en los PO institucionales de informes de auditorías realizadas por la Contraloría General de la República no se encuentra diferenciado, o directamente no se dispone la información en los mismos. Ya que solo se detectaron 2 instituciones que presentan la información como tal en sus PO.

Se ha detectado en el PO la publicación de informes de auditorías realizadas por la auditoría interna institucional.

Las instituciones presentan en sus portales los informes de auditorías internas realizadas por las unidades de Auditoría Interna, en un alto grado (66,7%). Esto es un dato a destacar en vistas a los valores del Estado en torno a la lucha contra la corrupción.

DIMENSIÓN VI: PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Se ha detectado en el PO una sección de contactos.

En cuanto a la presencia de sección de contactos en los PO de las instituciones se debe valorar el altísimo cumplimiento. Solamente 4 instituciones no fueron valoradas positivamente.

Se ha detectado en el PO una sección de participación ciudadana.

La mayor parte de los PO no presenta (aparentemente) los apartados y/o enlaces a la sección, o presentando el apartado, el mismo carecía de contenido o el mismo no podía ser considerado como de participación ciudadana.

Se ha detectado en el PO evidencias de la realización de actos de rendición de cuentas institucionales ante la ciudadanía.

Sólo se detectaron 12 instituciones que promocionan o publicitan sus actos de rendición de cuentas. Este punto debe ser uno de los más impulsados, ya que la participación ciudadana es el único componente que garantiza la correcta utilización de los recursos.

DIMENSIÓN VII: IGUALDAD DE OPORTUNIDADES

Se ha detectado en el PO una sección para llamado a concursos públicos.

En cuanto a la verificación de existencia de secciones de llamados a

concursos públicos se puede felicitar el completo cumplimiento por parte de las instituciones en esta necesidad.

El concurso público es la forma más efectiva y eficiente para garantizar que el Estado cuente con profesionales idóneos y éticos.

Se ha detectado en el PO una sección para llamados a consultorías.

En este reactivo se observa un cumplimiento medio (44,2%) en la promoción, a través de los PO, de llamados a consultorías. Lo que es positivo si se entiende, es que las instituciones tienen otros canales de promoción de llamados, como el portal Contrataciones Públicas, las redes sociales o los medios de comunicación masiva tradicional.

Se ha detectado en el PO una sección de contrataciones públicas.

En este reactivo se tiene que todas las instituciones consultadas cuentan con una sección de contrataciones públicas y pocas presentaban algunos inconvenientes al momento brindar el servicio. Esto es un hecho a valorar en el proceso llevado a cabo por el Estado.

DISCUSIÓN Y CONCLUSIONES

Es notable un avance más que significativo en el proceso de modernización del Estado, lo que se refleja en la alta adopción de Portales Oficiales y Portales Únicos, además de los avances en materia de desarrollo gubernamental, expresados en los estándares de gestión (MECIP e IGP), las leyes que obligan a las instituciones a la aplicación de medidas en torno a: democracia, transparencia, lucha contra la corrupción y participación ciudadana. Las instituciones cuentan con funcionarios de altísima capacidad y con herramientas técnicas y tecnológicas adecuadas para brindar un servicio de calidad. Además de disponer de herramientas que posibilitan que el ciudadano no sea más un sujeto pasivo y dependiente de las simpatías o antipatías de los gobernantes de turno.

Por consiguiente, como algunos aspectos a mejorar se debe considerar las innovaciones tendientes a posibilitar una mejor experiencia del usuario con los servicios del Estado, en especial los relacionados al entorno virtual. Para lo cual se debe considerar que la persona que busca la información pública no siempre es un especialista en gestión de la información y/o experto en gestión gubernamental. El usuario es, un ciudadano común, que debe poder disponer de información pública de forma accesible y amigable. Y el proceso de brindar información al ciudadano, debe ser eficiente y eficaz, evitando duplicidades y/o falta de pertinencia.

Optándose por la centralidad normativa y la descentralización funcional.

Recomendaciones

A nivel general se puede observar que es necesario un proceso de centralidad normativa en cuanto a imagen y contenido de los PO institucionales, además de recomendar el debido cumplimiento de las normativas legales en materia de democracia, transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana.

Los portales deben ser amigables, para que el usuario pueda acceder a la información que busca, sin requerir de procesos complicados, que solo limitan el derecho al libre acceso a la información pública.

Accesibilidad

Impulsar la unificación de criterios de estilo y contenido de los PO.

Incorporando la gestión del conocimiento.

Instar a las instituciones a presentar dirección y teléfonos en sus PO de preferencia en la sección de contactos.

Incorporar un buscador en el PO, de preferencia arriba y a la derecha de la portada principal.

Incorporar un apartado de servicios en la barra de herramientas de la portada principal, con requisitos para su acceso y documentaciones necesarias para el acceso.

Identidad y Planificación Institucional

Incluir los deberes y obligaciones en el apartado "La Institución" en la portada principal.

Incluir el marco legal, en la barra de herramientas en la portada principal.

Presentar el organigrama en la sección correspondiente, de ser posible en formato atractivo.

Presentar el PEI en el apartado "La Institución".

Desarrollo burocrático y gestión de calidad

Presentar el manual de funciones en la sección correspondiente, de ser posible en formato atractivo y que posibilite su análisis.

Que las instituciones cuenten con sistemas de control de la conducta ética, de preferencia en manuales, que presenten los sujetos, objetos, mecanismos, etc.

Que las instituciones cuenten con Código de Buen Gobierno, accesible en el PO.

Que las instituciones adopten, en sus PO, apartados MECIP, con mediciones, instrucciones y avances.

Que las instituciones procuren certificaciones internacionales.

Transparencia

Que las instituciones dispongan la nómina de funcionarios, con información suficiente y en formatos que posibiliten su análisis.

Que las instituciones presenten los contactos como lo establece la ley.

Que las instituciones incorporen componentes y objetivos de transparencia, rendición de cuentas, anticorrupción y participación ciudadana en sus PEI.

Que las instituciones presenten en sus PO listados actualizados de cumplimiento del deber de presentar declaraciones juradas ante la Contraloría General de la República.

Que las instituciones presenten sus Presupuestos en los apartados correspondientes.

Que las instituciones publiquen en plantillas conteniendo información sobre los contratos y sus ejecuciones, en formato analizable para la ciudadanía.

Anticorrupción

Que las instituciones incorporen vínculos a los portales de Denuncias, Transparencia, Acceso a la Información Pública, etc.

Que las instituciones publiquen estadísticas de denuncias con las respectivas bases de datos.

Que las instituciones presenten en sus PO sus mecanismos para evitar conflictos de intereses.

Que las instituciones publiquen los informes de auditorías realizadas a la misma por la CGR, en los apartados de informes de auditoría, con una diferenciación (interna, externa y CGR).

Participación ciudadana

Que las instituciones promuevan la participación ciudadana, incorporando contenidos en los PO.

Que las instituciones realicen debidos actos de rendición de cuentas y que se generen secciones en el entorno del PO y que presente información sobre los referidos.

Igualdad de las oportunidades

Que las instituciones publiquen sus procesos de selección de funcionarios, preferentemente por Paraguay Concurra, atendiendo las recomendaciones del IGP al respecto.

Que las instituciones publiquen sus llamados a consultorías, preferentemente por el Portal de Contrataciones.

Que las instituciones dispongan de secciones de contrataciones, de preferencia que los llamados se hagan a través del Portal de Contrataciones Públicas.

Tabla 1. Dimensiones estudiadas.

Dimensión	Criterios	Reactivos
I. <i>Accesibilidad</i>	<p>Esta dimensión releva la accesibilidad a los productos y servicios ofrecidos por las instituciones públicas a través de sus Portales Oficiales (PO).</p> <p>Su relación con la experiencia del usuario ante el uso del PO, releva información sobre datos y otros recursos, sobre la facilidad de acceso y el entorno amigable. Valora la incorporación del buscador y la experiencia subjetiva del recolector de datos, la disposición de servicios y la disposición de medios de contactos.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha detectado el PO de la institución. 2. Valoración del PO en sus aspectos formales. 3. Se ha detectado en el PO dirección y teléfono de cada dependencia. 4. Se ha detectado en el PO buscador incorporado. 5. Se ha detectado en el PO listado de servicios prestados por la institución. 6. Se ha detectado en el PO procedimiento para el acceso a los servicios institucionales.

II. <i>Identidad y Planificación Institucional</i>	<p>En esta dimensión se estudia la presencia de indicadores relacionados a la identidad institucional y a la planificación estratégica institucional. Contemplándose la presencia en los PO de misión, visión, deberes, así como la existencia de instrumentos normativos que afectan a la vida de la institución.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha detectado en el PO misión y visión institucional. 2. Se ha detectado en el PO deberes y/u obligaciones institucionales. 3. Se ha detectado en el PO el marco normativo institucional. 4. Se ha detectado en el PO la existencia de dependencias de transparencia en la institución. 5. Se ha detectado en el PO el Plan Estratégico Institucional (PEI)
III. <i>Desarrollo burocrático y gestión de calidad</i>	<p>Esta dimensión agrupa indicadores de desarrollo burocrático y de gestión de calidad, propios de un Estado moderno adaptado a la Sociedad y Economías de la Comunicación.</p> <p>El Estado nacional a lo largo de los últimos años ha hecho importantes avances en este sentido. Se cuenta con innumerables evidencias de este proceso de transformación en los que se destacan los dos grandes estandartes de la calidad de gestión gubernamental: el MECIP y el IGP.</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha detectado en el PO la estructura orgánica institucional. 2. Se ha detectado en el PO funciones de cada dependencia. 3. Se ha detectado en el PO el código de ética. 4. Se ha detectado en el PO un sistema de control de la conducta ética de los servidores públicos. 5. Se ha detectado en el PO un código de buen gobierno. 6. Se ha detectado en el PO la publicación de mediciones del MECIP en la institución. 7. Se ha detectado en el PO la certificación de calidad de estándares internacionales.

IV. <i>Transparencia.</i>	Esta dimensión releva información relacionada a la transparencia de la gestión gubernamental en el uso de recursos públicos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha detectado en el PO la nómina de funcionarios. 2. Se ha detectado en el PO los teléfonos de las máximas autoridades. 3. Se ha detectado en el PO el e-mail de las máximas autoridades. 4. Se ha detectado en el PEI objetivos de transparencia. 5. Se ha detectado en el PO evidencias sobre la presentación de declaraciones juradas por parte de los servidores públicos de la institución. 6. Se ha detectado en el PO presupuesto institucional. 7. Se ha detectado en el PO ejecución del presupuesto institucional. 8. Se ha detectado en el PO la publicación de contratos.
V. <i>Anticorrupción</i>	Esta dimensión estudia las evidencias presentadas en los PO institucionales en materia de lucha contra la corrupción. La corrupción es un vicio sistémico de las formaciones sociales (incluidos los Estados) que caracterizan sus efectos negativos en el conjunto de la sociedad. La corrupción no solo afecta la pérdida de recursos (eficiencia), sino también a la eficacia del Estado a la hora de cumplir con su rol para con la sociedad.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se ha detectado en el PO la existencia de dependencias o sección de atención de denuncias, quejas o sugerencias ciudadanas en la institución. 2. Se ha detectado en el PO evidencias sobre procedimientos que aseguren el anonimato de ciudadanos que presentan denuncias en la institución. 3. Se ha detectado en el PO evidencias sobre procedimientos de protección a ciudadanos que presentan denuncias a la institución. 4. Se ha detectado en el PO estadísticas sobre denuncias ciudadanas presentadas a la institución. 5. Se ha detectado en el PO evidencias de los resultados de denuncias presentadas por ciudadanos en la institución.

		<p>6. Se ha detectado en el PO evidencias sobre mecanismos con los que cuenta la institución para evitar los conflictos de intereses.</p> <p>7. Se ha detectado en el PO evidencias sobre datos estadísticos sobre cantidad de denuncias de posibles hechos de corrupción en la institución.</p> <p>8. Se ha detectado en el PO la publicación de informes de auditorías realizadas por la CGR a la institución.</p> <p>9. Se ha detectado en el PO la publicación de informes de auditorías realizadas por la auditoría interna institucional.</p>
VI. <i>Participación ciudadana</i>	<p>La participación ciudadana es un derecho garantizado por el Estado, consistente en la generación de un ambiente de cooperación entre el Estado y la ciudadanía. La participación ciudadana requiere conductas que posibiliten a la ciudadanía incidir en las decisiones que toman los gobernantes sobre el uso de recursos de la sociedad.</p> <p>La participación ciudadana no se limita a la presentación de informes o a centros de atención al público. La participación ciudadana es una filosofía de gestión con el fin de integración del cuerpo social.</p>	<p>1. Se ha detectado en el PO una sección de contactos.</p> <p>2. Se ha detectado en el PO una sección de participación ciudadana.</p> <p>3. Se ha detectado en el PO evidencias de la realización de actos de rendición de cuentas institucionales ante la ciudadanía.</p>
VII. <i>Igualdad de las oportunidades</i>	<p>En esta dimensión se analiza la disposición de herramientas gubernamentales para que la ciudadanía pueda brindar servicios al Estado. Es un componente primordial para garantizar la igualdad de oportunidades, sin más limitaciones que la idoneidad y competencia, valores de nuestra sociedad.</p>	<p>1. Se ha detectado en el PO una sección para llamados a concursos públicos.</p> <p>2. Se ha detectado en el PO una sección para llamados a consultorías.</p> <p>3. Se ha detectado en el PO una sección de contrataciones públicas.</p>

Fuente: Elaboración propia.

Agradecimientos: a Wilfrido Ruíz Díaz y Vanesa Hünter por su aporte y labor al proceso de colección y análisis de datos.

Financiación: Esta investigación se llevó a cabo en el marco de la Consultoría Actividades para la Red de Democracia y Transparencia. El contenido de la misma es responsabilidad exclusiva de los autores y en ningún caso se debe considerar que refleja la opinión de CEAMSO o de USAID.

Conflicto de interés: Los autores declaran no tener conflictos de interés.

Contribución de autores: Sebastián Vargas Ferreira: Coordinación del proyecto, redacción de informe final y artículo científico; Juan Pablo Achar: Investigador y coordinador del trabajo de campo y de sistematización; análisis y elaboración de informe de resultados; Pedro Godoy: Gestión de la información, revisión documental y bibliográfica, análisis y redacción de informe de resultados; Víctor Ocampos: Gestión de la información, revisión documental y bibliográfica, elaboración de informe conclusiones y discusión.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Buteler, A. (2014) *La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública*, A&C - Revista de Derecho Administrativo & Constitucional. doi: 10.21056/aec.v14i58.74.
- CEAMSO (2013) *Ficha Técnica Agencia De Los Estados Unidos Para El Desarrollo Internacional - USAID - Programa Umbral: Eje de Lucha Contra la Corrupción y la Impunidad. Autoría, Adaptación, Compilación y Soporte Técnico*.
- Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2008) 'Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública', *XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno*, 2008(25), pp. 4–10. Available at: <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/04/cartaiberoamericanadecalidad7-1.pdf>
- Congreso Nacional del Paraguay (2014a) *Ley N°5189/14 'Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos, sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay'*.
- Congreso Nacional del Paraguay (2014b) 'Ley N°5282/14 "De acceso a la información pública y transparencia gubernamental"'
- Cuzcano, A.E. (2004) 'El Acceso a La Información Pública: Un Acercamiento Doctrinal', *Infobib*. N° 3, pp. 169–189. Available at: <http://eprints.rclis.org/archive/00007991>.

- Gómez Patiño, D.P. (2011) 'El pacto global de las Naciones Unidas sobre la responsabilidad social, la anticorrupción y la seguridad', *Prolegómenos*, 14(28), pp. 217–231. doi: 10.18359/prole.2388.
- Montesino, Egon; Contrera, P. (2019) 'Participación ciudadana en la gestión pública: Una revisión sobre el Estado Actual', *Revista Venezolana de Gerencia*, 24(86), pp. 341–356. Available at:
<https://www.redalyc.org/jatsRepo/290/29059356004/29059356004.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos - Organización de las Naciones Unidas (2020) *ACNUDH y buen gobierno, ONU*. Available at:
<https://www.ohchr.org/EN/Issues/Development/GoodGovernance/Pages/GoodGovernanceIndex.aspx>.
- Oficina del Alto Comisionado de la Organización de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2021) *Corrupción y derechos humanos, ONU*. Available at:
<https://www.ohchr.org/SP/Issues/CorruptionAndHR/Pages/CorruptionAndHRIndex.aspx>.
- Presidencia de la República, G.C. (2015) *Decreto N° 4064: Por la cual se reglamenta la Ley 5282/2014 'De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental'*. Dirección de Publicaciones Oficiales.
- Pública, S. de la F. (2014) *Índice de Gestión de Personas*. Asunción. Available at:
https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/ManualdelIGP.compressed_c0use9ed.pdf.
- Quiñonez Rodas, Raúl; Benitez, Carlos; Cordone, D. (2019) 'Midiendo la implementación de la ley de acceso información pública en Paraguay', pp. 1–32. Available at:
<https://acortar.link/OGJL8r>.
- Roemer, J.E. (1998) 'Igualdad de oportunidades', *Isegoría*, 0(18), pp. 71–87. doi: 10.3989/isegoria.1998.i18.146.