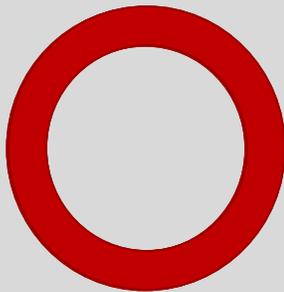




Resultados de agencias selectas: **PARAGUAY**

Herramienta de Diagnóstico de la
Implementación (IAT) de la Legislación sobre
Acceso a la Información
El Centro Carter



THE
CARTER CENTER



Hallazgos en los Ministerios e Instituciones
Seleccionados del Gobierno de Paraguay

Herramienta de Diagnóstico de la Implementación (IAT) de
la Legislación sobre Acceso a la Información

El Centro Carter

Junio 2017

THE
CARTER CENTER



One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5100
Fax (404) 420-5196

www.cartercenter.org



Photo courtesy of Edgardo W. Olivera, found at: <https://www.flickr.com/photos/exolivera/24489312003>

Para mayor información por favor contacte a:

Laura Neuman

Directora, Programa Global de Acceso a la Información

El Centro Carter

One Copenhill • 453 Freedom Parkway • Atlanta, GA 30307

Teléfono: +1-404-420-5146

Email: laura.neuman@cartercenter.org

www.cartercenter.org/accesstoinformation

Todos los derechos reservados. Hasta su finalización, ninguna parte de esta publicación sobre la herramienta puede ser reproducida, distribuida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio sin el consentimiento previo por escrito del Centro Carter. Para solicitudes de permisos por favor contacte a Laura Neuman en laura.neuman@cartercenter.org. Cualquier uso de la herramienta e indicadores debe incluir los créditos correspondientes.

Índice

| | |
|--|-----------|
| Agradecimientos | 7 |
| Resumen Ejecutivo | 9 |
| Introducción | 13 |
| Metodología | 17 |
| Contexto del País | 21 |
| Grupo Focal | 27 |
| Hallazgos Agregados de la IAT en Paraguay | 29 |
| Hallazgos y Recomendaciones Específicos por Ministerio o Institución | 38 |
| Anexo 1 - Antecedentes de la IAT | 62 |
| Anexo 2 - Indicadores de la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación. .. | 66 |

Gráficos

| | |
|---|-----------|
| Gráfico 1. Las diez instituciones con el mayor número de solicitudes hasta el 2017 | 25 |
|---|-----------|

Tablas

| | |
|--|-----------|
| Tabla 1. Hallazgos Agregados de los Ministerios e Instituciones | 30 |
| Tabla 2. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Educación | 38 |
| Tabla 3. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Hacienda | 41 |
| Tabla 4. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Salud | 44 |
| Tabla 5. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Justicia | 47 |
| Tabla 6. Hallazgos de la IAT para la Municipalidad de Encarnación | 50 |
| Tabla 7. Hallazgos de la IAT para la Municipalidad de Luque | 53 |
| Tabla 8. Hallazgos de la IAT para la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) | 56 |
| Tabla 9. Hallazgos de la IAT para la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP) | 59 |

Agradecimientos

La aplicación de la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación (IAT, por sus siglas en inglés) de la legislación sobre acceso a la información del Centro Carter no hubiera sido posible sin el esfuerzo de muchas personas talentosas y dedicadas. El equipo de investigación en Paraguay estuvo dirigido por Ezequiel Santagada, reconocido experto en temas de libertad de información en Paraguay. El señor Santagada condujo las entrevistas, ingresó los indicadores en la plataforma Indaba, un sistema en línea para la recopilación y gestión de datos, y facilitó la reunión del grupo focal el 7 de julio del 2017. José María Costa participó como revisor, ayudando a validar cada uno de los hallazgos para asegurar su exactitud. Sus conocimientos y experiencia como investigador y revisor permitieron garantizar la confiabilidad y la exhaustividad de los hallazgos de la IAT.

Laura Neuman, directora del Programa Global de Acceso a la Información del Centro Carter, ha sido responsable del desarrollo de la metodología y los indicadores IAT, de revisar los indicadores y hallazgos para lograr exactitud y coherencia, así como de redactar y editar este informe. El Centro Carter tiene el privilegio de contar con personal comprometido que trabajó para finalizar la IAT y garantizar su aplicación exitosa en Paraguay; entre ellos, Elizabeth McGlamry, asistente del programa, quien estuvo encargada de diseñar el informe y fue un gran apoyo en temas administrativos y logísticos.

Este Informe del País ha sido financiado por el Banco Mundial, a través de la Asistencia Técnica Programática para Fortalecer los Sistemas de Transparencia para Mejorar la Rendición de Cuentas de la Administración Pública de Paraguay. Se espera que los hallazgos de esta herramienta de diagnóstico apoyen el desarrollo de recomendaciones dirigidas a

promover el avance de esta agenda en Paraguay. El informe IAT de Paraguay, por lo tanto, difiere en cierta medida de los informes de otros de países de la serie IAT, ya que brinda recomendaciones específicas para aquellas entidades públicas donde se aplicó la metodología.

El Centro Carter expresa su profundo reconocimiento a sus contrapartes gubernamentales. Nos gustaría agradecer a Lea Giménez, Ministra de Hacienda, y a José Molinas, Ministro de la Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. También quisiéramos dar gracias a Elida Acosta, Directora de Acceso a la Información Pública (Ministerio de Justicia). Asimismo, reiteramos nuestra gratitud al Equipo Nacional de Transparencia, en particular a María del Carmen Benítez, Directora de Anticorrupción (Ministerio de Hacienda) y Federico Sosa, Director General de Gobierno Abierto (Secretaría de Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social), por brindarnos su apoyo y facilitar la aplicación de los indicadores, así como por su compromiso continuo para avanzar en la implementación del derecho a la información.

Nos gustaría agradecer también a los numerosos funcionarios públicos que se reunieron con el investigador y a los líderes de la sociedad civil que participaron en la revisión del grupo focal. Su interés por lograr un derecho de acceso a la información significativo resulta inspirador.

Igualmente, expresamos nuestro reconocimiento a quienes participaron en el taller de "Transparencia y Acceso a la Información Pública para Fortalecer la Agenda de Desarrollo," organizado por el Gobierno de Paraguay, con el apoyo del Banco Mundial y la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal (GIFT por sus siglas en inglés), que se llevó a cabo los días 1 y 2 de junio del 2017 en Asunción, Paraguay. Las

discusiones e intercambios realizados durante el taller resultaron valiosos para mejorar la calidad del análisis y finalizar el diagnóstico.

El Centro Carter agradece al Banco Mundial por el apoyo técnico y financiero para hacer posible la aplicación de la IAT en Paraguay, así como por servir como interlocutor con el Gobierno de Paraguay. El equipo del Banco estuvo dirigido por Marco Larizza, Especialista Sénior en Sector Público e incluyó a Daniela Felcman, Especialista en Sector Público; Eduardo Estrada, Especialista en Gobernanza; Silvana Kostenbaum, Especialista en Sector Público; Laura Aguirre, Analista de Investigación; y Alina Koenig, Consultora.

Nuestra gratitud también al distinguido grupo de revisores, que incluyó a Patricia Miranda, Asesora Sénior del Banco Mundial; Saki Kumagai, Especialista en Gobernanza del Banco Mundial; y Juan Pablo Guerrero, Director de la Red de la Iniciativa Global de Transparencia Fiscal. Todos ellos brindaron valiosos comentarios sobre el borrador del informe.

Los hallazgos de la IAT permiten mostrar las áreas en las que se están realizando progresos, además de identificar dónde hay retraso en la implementación. Tenemos la esperanza de que estos hallazgos sirvan para enfocar esfuerzos y recursos para asegurar una implementación plena y efectiva, mejorando así las oportunidades de la ciudadanía paraguaya de disfrutar de los innumerables beneficios del derecho de acceso a la información.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones aquí presentados pertenecen a los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del Banco Mundial o del Gobierno de Paraguay. El Centro Carter sigue siendo responsable de cualquier error u omisión.

Resumen Ejecutivo

Antecedentes

El derecho de acceso a la información puede ser una herramienta poderosa en la lucha contra la corrupción y se utiliza también para lograr una buena gobernanza y desarrollo. Sirve tanto al gobierno como a sus ciudadanos, ya que incrementa la confianza de la gente a medida que los gobiernos se vuelven más transparentes y manejan mejor la rendición de cuentas. Ayuda al gobierno a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública y a ser más receptivo frente a las necesidades de los ciudadanos. Además, contar con más información, permite a los ciudadanos participar de manera más plena en la vida pública, comprender las políticas y determinar prioridades. Los ciudadanos también pueden usar la información para ejercer sus derechos humanos fundamentales y exigir a su gobierno que atienda sus necesidades y preste servicios de alta calidad.

Las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han existido por algunos años. Luego de una primera ola entre 1766 y 1983, a partir de mediados de los años 1990 se produjo a nivel global un aumento significativo en el número de leyes de acceso a la información pública, pasando de 19 leyes en 1995 a 111 en 2016. Este rápido aumento en la aprobación de leyes de acceso a la información pública se ha debido a una serie de factores, tanto externos relacionados con la evolución del concepto de transparencia y la presión de organizaciones y actores internacionales no gubernamentales, como internos relacionados con la movilización de la sociedad civil o transiciones políticas. La evolución de las tecnologías de información y comunicaciones también ha tenido una influencia significativa en el avance de esta agenda, gracias a la capacidad de procesar y compartir información de forma masiva, lo que ha aumentado la disponibilidad de

información en manos de los ciudadanos y las expectativas de los mismos sobre sus derechos a acceder a la información de los gobiernos.

Es importante señalar que, en a corto plazo, la implementación de los regímenes de acceso a la información puede enfrentar algunos desafíos, e incluso llevar a un aumento en la falta de confianza en los gobiernos y en la percepción de corrupción por parte de los ciudadanos. Esto sucede cuando información que previamente estaba oculta sale finalmente a la luz. Asimismo, consecuencias no deseadas y contrarias al espíritu de las reformas de acceso a la información pública pueden aparecer cuando dichas reformas tocan intereses que luchan por mantener el statu quo, provocando así, cambios en el comportamiento de los actores (tales como evitar registrar algunas decisiones por temor a que se hagan públicas). En a medio y largo plazo, la evidencia muestra que la implementación de las leyes de derecho de acceso a la información pública va muchas veces acompañada de desafíos que dificultan la realización de los beneficios esperados. Incluso algunos de los regímenes más antiguos y efectivos enfrentan retos en algún punto de su implementación.

Las reformas de acceso a la información son generalmente de largo plazo y requieren de tiempo, recursos y apoyo político para su implementación. Estas reformas institucionales van más allá de una única administración y son acompañadas de un proceso de cambio cultural y social profundo dentro de los países. En este sentido, es de esperar que, en las etapas iniciales de implementación, tal como es el caso de Paraguay, los gobiernos enfrenten desafíos en la puesta a punto de los procesos y procedimientos, y en el desempeño reflejado en los instrumentos de diagnóstico e indicadores en la materia.

Objetivos del Estudio

Desde 1999, el Centro Carter se ha posicionado como líder en el tema de la adopción, implementación, aplicación y uso de regímenes de acceso a la información. Hemos sido testigos de las dificultades que enfrentan los gobiernos para implementar plena y efectivamente las leyes de acceso a la información, así como de las consecuencias negativas para el progreso que se han generado por la ausencia de normas y medidas estandarizadas para evaluar estos esfuerzos durante su implementación. El Centro planteó la hipótesis de que sin una implementación adecuada no habría un cumplimiento satisfactorio, lo cual, a su vez, limitaría los beneficios del derecho a la información.

Para ayudar a los gobiernos a implementar eficazmente las leyes de acceso a la información, el Programa Global de Acceso a la Información del Centro Carter desarrolló y puso a prueba la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación (IAT, por sus siglas en inglés) de la legislación sobre acceso a la información. La IAT es la primera herramienta de diagnóstico de este tipo que permite evaluar aquellas actividades/aportes específicos que la administración pública ha emprendido –o, en algunos casos, no ha podido lograr– para promover una ley plenamente implementada. Ha sido deliberadamente diseñada para no centrarse en la suficiencia del marco legal, la participación del usuario o la efectividad general del régimen de acceso a la información; en lugar de ello, analiza la "fontanería" interna de la implementación por parte de la administración.

La IAT no es una evaluación de la administración pública de Paraguay actual ni de las anteriores, sino que busca identificar espacios en donde se pueda mejorar la implementación de la ley del acceso a la información. El objetivo de la IAT es analizar a cada entidad administrativa pública de manera individual, en lugar de al gobierno en general, con el objetivo de proporcionar a los grupos clave de interés la información necesaria para identificar fácilmente el alcance y la calidad de la implementación del acceso de la información en cada entidad gubernamental.

También señala aquellos espacios donde se necesitan aportes o enfoques adicionales, de tal modo que la administración pública pueda superar los desafíos y realizar avances positivos en sus esfuerzos de implementación. Además, la IAT no es una herramienta de calificación ni tampoco pretende ser utilizada como un instrumento de comparación con otros países.

En septiembre del 2014, Paraguay se convirtió en el país número 100 en el mundo en tener una ley de acceso a la información y un año después, en el 2015, la ley entró en vigencia. En el transcurso de ese año, con el apoyo del Ministerio de Justicia, se había establecido que las instituciones debían haber desarrollado las regulaciones y herramientas necesarias, particularmente en el plano tecnológico, para lograr que la ley resultara operativa. La administración pública de Paraguay ha mantenido sus esfuerzos para implementar y hacer operativa esta ley relativamente nueva.

Poco después, el Gobierno de Paraguay, con el apoyo del Banco Mundial y otros cooperantes, ha propuesto avanzar con reformas de transparencia y rendición de cuentas, que incluye Datos Abiertos y Acceso a la Información. Se realizaron diagnósticos y se elaboraron informes con el fin de proporcionar información sobre el estado actual de la transparencia y el acceso a la información y para que sirvieran como hoja de ruta para la mejora y avance en la implementación. En colaboración con el Equipo Nacional de Transparencia (una entidad intergubernamental bajo la dirección del Ministerio de Hacienda) y el Banco Mundial, el Centro Carter se comprometió a aplicar la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación a ocho autoridades públicas:

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Justicia
- Municipalidad de Encarnación
- Municipalidad de Luque
- Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
- Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)

Metodología de Diagnóstico

Los objetivos de la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación son:

1. establecer un conjunto exhaustivo de parámetros para la implementación del acceso a la información;
2. identificar el alcance (y, en algunos casos, la calidad) bajo el cual un ministerio/institución ha implementado su ley;
3. proporcionar una hoja de ruta para mejoras en base a los hallazgos de la herramienta; y
4. contribuir con conocimientos para la implementación y con la comprensión de los éxitos y desafíos que presenta la implementación.

La IAT utiliza una serie de indicadores para analizar hasta qué punto una institución se encuentra capacitada y preparada para proporcionar información y responder solicitudes, divulgar información de manera proactiva y asegurar una gestión de documentos de calidad. La herramienta está diseñada como una matriz, con indicadores relacionados con funciones y responsabilidades del gobierno en el eje "x" y grupos de componentes y elementos como liderazgo, reglamentación, procedimientos, recursos y monitoreo en el eje "y."

Los indicadores incluyen evaluaciones cuantitativas y cualitativas acerca del alcance y la calidad de la implementación del acceso a la información de ministerios o instituciones. La IAT utiliza un "método semáforo" para la calificación, con una escala que incluye el verde, el amarillo y el rojo, y franjas negras y blancas para aquellos casos raros donde el indicador no aplica. Los expertos locales en acceso a la información participan como investigadores y revisores. El investigador recopila información a través de información de fuentes secundarias, visitas al sitio y entrevistas. Luego, los datos ingresan en Indaba, una plataforma de software en línea que permite al Centro Carter revisar los datos y las fuentes. A continuación, los datos son examinados por un revisor; posteriormente los hallazgos preliminares son validados a través de la revisión del grupo focal y, por último, por las propias

instituciones. Además de los datos cuantitativos, incluimos una narrativa que proporciona información cualitativa y explicaciones complementarias para estas mediciones.

Hallazgos Clave y Recomendaciones

A través de la aplicación de la IAT en Paraguay, se puede saber si las instituciones han logrado avances importantes en la implementación y puesta en práctica de la ley. En el caso de las instituciones analizadas en Paraguay, se ha priorizado a menudo el derecho a la información a través de un liderazgo sólido, mediante la inclusión del valor de la transparencia y el acceso a la información en sus planes estratégicos y mediante el nombramiento de un funcionario responsable de las tareas relacionadas con el acceso a la información. Las ocho instituciones han adoptado, en gran medida, las políticas y directrices generales emitidas por el Ministerio de Justicia y por el Portal Unificado de Acceso a la Información Pública en línea para desarrollar y responder solicitudes.

Sin embargo, el monitoreo de los esfuerzos de implementación, que constituye un aspecto fundamental para las mejoras, así como para la presentación de informes adecuados sobre el avance, todavía representa una debilidad para las instituciones estudiadas. Además, existe una necesidad de inversión adicional en el desarrollo de capacidades. La mayoría de los funcionarios responsables del acceso a la información ha recibido un adiestramiento básico en términos de concientización, pero es necesario complementarlo con una capacitación especializada para cumplir adecuadamente con sus funciones. El resto de los funcionarios desconoce en gran medida los mandatos de la ley. En cuanto al elemento de divulgación proactiva, el mismo podría beneficiarse de mejoras en su desarrollo y la mayoría de las instituciones analizadas necesitan elaborar políticas y prácticas adecuadas de gestión de documentos.

En base al trabajo del investigador, los comentarios de los representantes de la sociedad civil realizados a través del grupo focal, las prioridades identificadas

por las instituciones y la experiencia internacional del Centro, además de las recomendaciones para la institución específica, presentamos a continuación nuestros principales hallazgos y recomendaciones generales.

1. La exitosa implementación y puesta en práctica de una ley de acceso a la información no sólo requiere de voluntad política sino de recursos suficientes. Es importante que el Estado paraguayo y las instituciones públicas asignen, en la práctica, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la ley de Acceso a la Información Pública.
2. Dado que ni la Ley 5282/14 ni su Decreto Reglamentario 4064/15 contienen disposiciones legales relacionadas con la gestión de documentos, resulta esencial desarrollar y difundir dichas normas lo antes posible y comenzar a desarrollar un sistema de gestión de documentos más moderno.
3. Es fundamental y prioritario fortalecer la Dirección de Acceso a la Información del Ministerio de Justicia.
4. Es primordial que las instituciones desarrollen y formalicen procedimientos internos. La Ley 5282/14 y el Decreto 4064/15 establecen los derechos, obligaciones y procedimientos básicos para las solicitudes de los ciudadanos, así como los plazos. Sin embargo, cada institución debe diseñar procedimientos específicos que brinden información y respalden la implementación y puesta en práctica de dicha ley.
5. Es crítico generar conciencia acerca de los principios del derecho de acceso a la información y los medios para ejercer dicho derecho, tanto al interior de la institución como externamente, en el caso del público en general. Si bien una campaña general dirigida por el Ministerio de Justicia sería provechosa para desarrollar la conciencia colectiva, cada institución debe también emprender actividades de concientización pública e interna.
6. Es necesario brindar capacitación y apoyo suficientes a los profesionales responsables de la recepción y respuesta de solicitudes, divulgación

proactiva y gestión de documentos.

7. Tanto el trabajo de las oficinas de acceso a la información como los esfuerzos dirigidos a lograr la puesta en práctica por parte de las instituciones deberán analizarse y evaluarse anualmente. Asimismo, se recomienda el desarrollo de informes anuales completos, con estadísticas relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes y la divulgación proactiva. La buena práctica indica que los mismos se compartan con el público para permitir que los ciudadanos evalúen mejor los avances de la institución y propongan los cambios necesarios.
8. Tomando en cuenta que la implementación y puesta en práctica de la ley de acceso a la información dependen en gran parte del Portal administrado por la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y Comunicación (SENATICs), es importante que se adopten medidas para un adecuado y constante mantenimiento del Portal, no solo con el fin de procesar las solicitudes de información, sino para divulgar información de manera proactiva y facilitar las funciones de monitoreo del Ministerio de Justicia.

Tal como se esperaba, si bien se observan algunas áreas de mejora consistentes entre las instituciones y los gobiernos subnacionales analizados, también existen ciertas variaciones con respecto a los desafíos y a las áreas potenciales en términos de consideraciones y avances. Este informe concluye con varias recomendaciones de corto y mediano plazo para cada institución.

Casi dos años después de que entrara en vigencia la Ley de Acceso a la Información Pública y la Transparencia en Paraguay, se han observado avances claros en las ocho instituciones estudiadas, si bien todavía quedan pasos importantes que dar para garantizar su implementación efectiva. Dicha implementación permitirá que la administración pública de Paraguay se beneficie de una mayor eficiencia y confianza ciudadana y que la población pueda ejercer de manera más plena su derecho fundamental de acceso a la información.

Introducción

El derecho de acceso a la información es una poderosa herramienta en la lucha contra la corrupción y se utiliza también para lograr una buena gobernanza y desarrollo. Sirve tanto al gobierno como a sus ciudadanos, ya que incrementa la confianza de la gente a medida que los gobiernos se vuelven más transparentes y manejan mejor la rendición de cuentas. Permite a los ciudadanos participar de manera más plena en la vida pública, comprender las políticas y ayudar a determinar las prioridades públicas. Los ciudadanos también pueden usar la información para ejercer sus derechos humanos fundamentales y exigir a su gobierno que atienda sus necesidades y preste servicios de alta calidad.

Las leyes que regulan el derecho de acceso a la información pública han existido por algunos años. Entre 1766 (cuando se aprueba la primera ley de acceso a la información reconocida como tal, la de Suecia) y 1983, diez países aprobaron leyes de acceso a la información pública (incluyendo además de Suecia a Finlandia, Estados Unidos, Noruega, Dinamarca, Holanda, Francia, Nueva Zelanda, Australia y Canadá). En América Latina, por su parte, Colombia fue el primer país en adoptar el derecho de acceso a la información pública hace más de 30 años, en 1985. Luego de esa primera ola, a partir de mediados de los años 1990 se produjo a nivel global un aumento significativo en el número de leyes de acceso a la información pública, pasando de 19 leyes en 1995 a 111 en la 2016.¹

Este rápido aumento en la aprobación de leyes de acceso a la información pública se ha debido a una

serie de factores. Junto con la evolución del concepto de transparencia como un elemento crítico de buen gobierno, la presión de organizaciones y actores internacionales no gubernamentales ha jugado un rol importante en la expansión de este tipo de leyes.² Por ejemplo, en América Latina, la Organización de Estados Americanos (OEA) ha apoyado el desarrollo y la adopción de las leyes de derecho al acceso a la información pública en los países de la región. Por otra parte, la evolución de las tecnologías de información y comunicaciones también han tenido una influencia significativa en el avance de esta agenda. La capacidad de procesar y compartir información de forma masiva ha aumentado la disponibilidad de información en manos de los ciudadanos y las expectativas de los mismos sobre sus derechos a acceder a la información de los gobiernos. Finalmente, otros factores internos, tales como la presión de grupos de la sociedad civil o transiciones políticas, han influido también para que los países avanzaran en la aprobación de estas leyes.³

Sin embargo, a corto plazo, la implementación de los regímenes de acceso a la información puede enfrentar algunos desafíos, e incluso llevar a un aumento en la falta de confianza en los gobiernos y en la percepción de corrupción por parte de los ciudadanos. Esto sucede cuando información que previamente estaba oculta, sale finalmente a la luz. Por ejemplo, en la India, una serie de escándalos de corrupción de alto perfil que fueron expuestos a través de solicitudes de acceso a la información pública y divulgados ampliamente por los medios de comunicación, crearon una fuerte percepción de

¹ <http://www.rti-rating.org/country-data/>

² Dokeniya, Anupama. 2013. Implementing Right to Information: Lessons from Experience. World Bank, Washington, DC. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/16520>

³ Lemieux, Victoria and Stephanie Trapnell. 2016. Public access to information for development: a guide to effective implementation of right to information laws. Directions in Development. World Bank Group. Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/983941467996646873/Public-access-to-information-for-development-a-guide-to-effective-implementation-of-right-to-information-laws>

corrupción en el gobierno.⁴ Por otra parte, consecuencias no deseadas y contrarias al espíritu de las reformas de acceso a la información pública pueden aparecer cuando dichas reformas tocan intereses que luchan por mantener el statu quo, provocando cambios en el comportamiento de los actores (tales como evitar registrar algunas decisiones por temor a que se hagan públicas). A pesar de que no hay evidencia de un proceso sistemático, este tipo de situaciones si han ocurrido en algunos contextos.⁵

La evidencia también muestra que, a medio y a largo plazo, la implementación de las leyes de derecho de acceso a la información pública va muchas veces acompañada de desafíos que dificultan la realización de los beneficios esperados. Incluso algunos de los regímenes más antiguos y efectivos enfrentan retos en algún punto de su implementación, tal como se analiza en un estudio de casos de varios países realizado por el Banco Mundial. Por ejemplo, en los Estados Unidos, un país cuya ley tiene más de 60 años, la misma sigue evolucionando y es revisada aproximadamente cada 10 años y, si bien su sistema es considerado funcional, el proceso de apelaciones aún experimenta retrasos. Otros sistemas, como el de México, el Reino Unido e India, son considerados robustos y sin embargo aún presentan desafíos en su implementación: India enfrenta dificultades debido a las bajas capacidades del sector público; el Reino Unido ha sufrido una fuerte oposición al régimen por parte de los funcionarios políticos; y México ha experimentado recientemente amenazas a la robustez de su sistema.^{6,7}

Las reformas de acceso a la información son generalmente de largo plazo y requieren de tiempo, recursos y apoyo político para su implementación.



Estas reformas institucionales van más allá de una única administración y son acompañados de un proceso de cambio cultural y social profundo dentro de los países. En este sentido, es de esperar que en las etapas iniciales de implementación, tal como es el caso de Paraguay, los gobiernos enfrenten desafíos en la puesta a punto de los procesos y procedimientos, así como en el desempeño reflejado en los instrumentos de diagnóstico e indicadores en la materia.

Objetivos y Consideraciones

Como se mencionó previamente, a pesar de que más de cien países cuentan con legislación estatutaria, lo que significa que más de 5 mil millones de personas gozan de ciertos derechos legales a la información en todo el mundo, muchos de estos países no están implementando plenamente sus leyes de acceso a la información y no existe todavía información suficiente sobre el alcance y la calidad de dicha implementación. Además, hay pocas herramientas de evaluación para medir los avances y tampoco se les brinda la atención suficiente, con lo cual la comunidad de práctica no logra identificar ni analizar

⁴ Dokeniya, Anupama. 2013.

⁵ <https://opendatastudy.files.wordpress.com/2014/08/worthy-and-hazell-foi-in-the-uk.pdf>

⁶ Lemieux, Victoria and Stephanie Trapnell. 2016. Public access to information for development: a guide to effective implementation of right to information laws. Directions in Development. World Bank Group. Washington, D.C. <http://documents.worldbank.org/curated/en/983941467996646873/Public-access-to-information-for-development-a-guide-to-effective-implementation-of-right-to-information-laws>

⁷ <http://rendiciondecuentas.org.mx/demoler-al-ifai/>

adecuadamente aquellas estructuras y procedimientos que producen regímenes de transparencia exitosos. Los gobiernos carecen de la información de diagnóstico necesaria para mejorar sus prácticas, para satisfacer las demandas ciudadanas, y promover una mayor transparencia y responsabilidad.

Desde 1999, el Centro Carter se ha posicionado como líder en el tema de adopción, implementación, aplicación y uso de regímenes de acceso a la información. Durante los últimos 18 años, hemos sido testigos de primera mano de las dificultades que enfrentan los gobiernos para implementar plena y efectivamente las leyes de acceso a la información y de las consecuencias negativas originadas por la ausencia de medidas estandarizadas para desarrollar planes de implementación y evaluar sus esfuerzos. Para llenar este vacío, el Programa Global de Acceso a la Información del Centro Carter desarrolló y puso a prueba la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación de la legislación sobre acceso a la información.

La IAT es la primera herramienta de diagnóstico de este tipo que permite analizar aquellas actividades y aportes específicos que la administración pública ha emprendido –o, en algunos casos, no ha podido lograr– para promover una ley que sea implementada correctamente. Se encuentra deliberadamente diseñada para no centrarse en la suficiencia del marco legal, la participación del usuario o la efectividad general del régimen de acceso a la información; en lugar de ello, evalúa la "fontanería" interna de la implementación por parte de la administración. La IAT no se utiliza como un índice comparativo entre países, sino que constituye un aporte para cada institución donde se aplica. Asimismo, los hallazgos de la IAT proporcionan una herramienta más precisa para que la sociedad civil controle la práctica y el progreso de la implementación por parte del gobierno. La pregunta alrededor de la cual se enmarca la herramienta es la siguiente: "¿En qué

medida se encuentra la institución capacitada y preparada para proporcionar información y responder solicitudes?"

En los años 2009 y 2010, el Programa Global de Acceso a la Información del Centro Carter desarrolló la metodología IAT, que incluye un conjunto de indicadores y un sistema de calificación. En el transcurso de casi cuatro años, se puso a prueba la IAT en tres fases piloto en 11 países (México, Sudáfrica, Bangladesh, Chile, Indonesia, Uganda, Escocia, Jordania, Georgia, Guatemala y Estados Unidos) y 65 entidades públicas. Estas fases piloto consistieron en la aplicación y revisión de más de 8,000 indicadores y cada una concluyó con una reunión de revisión de los investigadores, así como con algunos revisores, representantes del gobierno y expertos en acceso a la información. El piloto final concluyó en abril del 2014 y la IAT se compartió con la comunidad de práctica. Desde que se completó la metodología e indicadores, la IAT ha sido utilizada en un buen número de países adicionales para evaluar a instituciones a nivel nacional y, con el diagnóstico de Paraguay, será implementada por primera vez a nivel de gobiernos subnacionales.

Los objetivos de la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación de la legislación sobre acceso a la información son los siguientes:

1. establecer un conjunto exhaustivo de parámetros para implementar el acceso a la información;
2. identificar el alcance (y en algunos casos, la calidad) al que un ministerio/ institución ha implementado su ley;
3. proporcionar una hoja de ruta para mejoras en base a los hallazgos de la herramienta; y
4. contribuir con conocimientos para la implementación y comprensión de los éxitos y desafíos de la implementación.

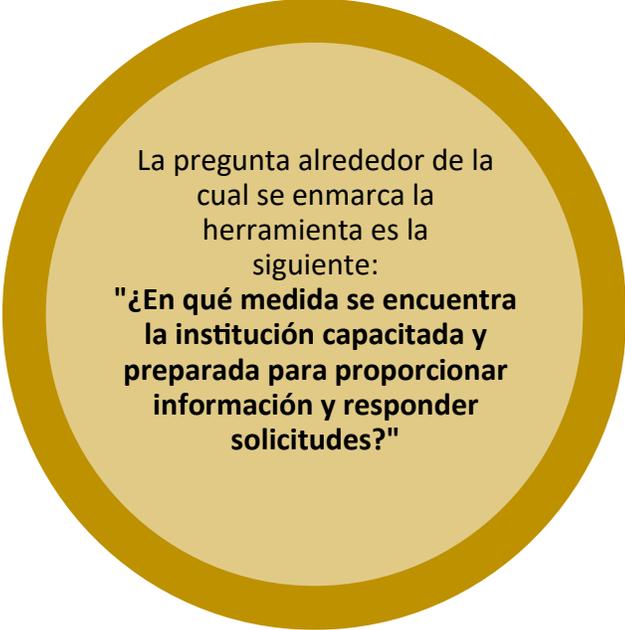
La hipótesis subyacente es que el cumplimiento mejorará siempre y cuando exista una ley de acceso a

la información relativamente bien redactada, que cumpla con las normas internacionales existentes y se aplique de manera efectiva. Si bien los gobiernos han hecho esfuerzos importantes para revisar las leyes de acceso a la información, incluyendo la calificación del Global Right to Information Rating y estudios para verificar su cumplimiento, han sido pocos los intentos orientados a considerar y cuantificar de manera exhaustiva la implementación por parte de las instituciones. En otras palabras, los estudios se han centrado en los resultados de implementación, es decir, en analizar si las personas pueden recibir la información solicitada de acuerdo con las disposiciones legales y la divulgación proactiva que cumple con el mandato legislativo; sin embargo, no se ha llevado a cabo una revisión de los aportes.

La IAT no es una evaluación de la administración pública de Paraguay actual ni de las anteriores, sino que busca identificar espacios en donde se pueda mejorar la implementación de la ley del acceso a la información. La experiencia ha demostrado que los gobiernos no son monolíticos y que no todos los

entidades gubernamentales son igual de exitosos (o no exitosos). Por lo tanto, es inexacta señalar que un gobierno ha tenido éxito o ha fracasado en la implementación. El objetivo de la IAT es estudiar a cada entidad administrativa pública de manera individual, en lugar de al gobierno en general. Al centrarse la IAT del Centro Carter exclusivamente en el tema principal de los esfuerzos del gobierno para lograr la implementación –la "fontanería"–, el análisis proporciona datos y conocimientos críticos, además de impulsar la investigación de áreas adicionales. La IAT examina "las partes aburridas,"⁸ los ingredientes necesarios para garantizar la efectividad de la implementación y los resultados deseados. Los hallazgos del análisis proporcionan a los grupos de interés clave la información necesaria para identificar fácilmente el alcance y la calidad de la implementación del acceso de la información en cada entidad gubernamental. También señala aquellos espacios donde se necesitan aportes o enfoques adicionales, de tal modo que la administración pública pueda superar los desafíos y realizar avances positivos en sus esfuerzos de implementación.

Además, la IAT no es una herramienta de calificación y tampoco pretende ser utilizada como un instrumento de comparación con otros países. Para que la IAT cumpla con los objetivos propuestos y sea aceptada y utilizada por los gobiernos –un resultado crítico, ya que estos son la principal fuente de datos y el principal público objetivo– decidimos no desarrollar los hallazgos para que fueran utilizados como un índice o para que clasifiquen a países. Nuestra metodología se estableció con esta filosofía en mente.



La pregunta alrededor de la cual se enmarca la herramienta es la siguiente:

"¿En qué medida se encuentra la institución capacitada y preparada para proporcionar información y responder solicitudes?"

⁸ El profesor Alan Doig acuñó este término en su artículo titulado "Getting the Boring Bits Right First", cuando se discutía el tema de desarrollo de capacidades para entidades públicas de lucha contra la corrupción.

Metodología

El objetivo de la IAT es analizar las actividades y aportes específicos que la administración pública ha emprendido para promover un régimen de acceso a la información bien implementado. Se utiliza una serie de indicadores para diagnosticar en qué medida una institución determinada está capacitada y preparada para proporcionar información y responder solicitudes, divulgar información de manera proactiva y asegurar una gestión de documentos de calidad.

La herramienta está diseñada deliberadamente para no centrarse en la suficiencia del marco legal, la participación del usuario o la efectividad general del régimen de acceso a la información. Debido a que la IAT no ha sido diseñada para medir resultados o cumplimiento, su metodología no incluye el llenado sistemático de solicitudes de información. Sin embargo, los hallazgos de la IAT están validados y se toma en cuenta la perspectiva del usuario sobre la implementación del derecho de acceso a la información a través de un grupo focal.

Asimismo, la IAT se presenta como un instrumento que debe ejecutarse en colaboración con las autoridades públicas y su éxito no depende de que si una institución o su personal no es consciente a su aplicación. Por el contrario, es crucial que los gobiernos acojan la aplicación de la herramienta y participen en el proceso de diagnóstico, ya que la recopilación de muchos de los puntos de información clave requiere del acceso a documentos e información en posesión de los ministerios o instituciones. La calificación, sin embargo, es determinada únicamente por el investigador y el revisor de pares ciego, en consulta y bajo la supervisión del Centro Carter.

La Arquitectura

La IAT ha sido diseñada como una matriz, con indicadores relacionados con las funciones y responsabilidades del gobierno en el eje "x" y grupos de componentes y elementos en el eje "y." Independientemente del tipo de información que tenga una institución, existen componentes universales que permiten a los funcionarios públicos cumplir con sus funciones de gestionar la información de manera ordenada, manejar las solicitudes de información de manera adecuada y poner la información a disposición del público de forma eficiente. Estas funciones y elementos sirven como marco para la IAT.

Funciones

Todos los regímenes de acceso a la información dependen de la capacidad de las instituciones para cumplir con tres funciones principales: 1) recepción y respuesta de solicitudes, 2) divulgación de información de manera proactiva y 3) gestión de documentos. Existen diversas iniciativas y esfuerzos específicos para estas funciones, mientras que otros se aplican a más de una de las funciones. En el caso de aquellas acciones que se aplican de manera más general, como por ejemplo la designación de un funcionario responsable o el plan estratégico de la institución, hemos creado la categoría "funciones fundamentales."

Componentes

Para implementar con éxito una ley de acceso a la información, las instituciones deben cumplir con varios componentes verificables, que se evalúan mediante un conjunto de indicadores que pueden



Debido a que la IAT no ha sido diseñada para medir resultados o cumplimiento, su metodología no incluye el llenado sistemático de solicitudes de información.

observarse a través de diferentes puntos o fuentes de información. Los componentes constituyen la columna vertebral de la implementación del acceso a la información, e incluyen liderazgo, reglamentación, procedimientos, recursos y monitoreo.

Elementos Clave

Los elementos clave son aquellas acciones que se han identificado como necesarias para respaldar una implementación exitosa y cada uno va acompañado de un indicador. Cuando se combinan de manera adecuada, estos elementos permiten al gobierno cumplir exitosamente con todas las responsabilidades y obligaciones de acceso a la información. Los elementos que componen el diagnóstico incluyen, entre otros, si la institución ha establecido, examinado y revisado las políticas y directrices de acceso a la información; la emisión de planes e instrucciones para la implementación e institucionalización del régimen de acceso a la información; la identificación de funcionarios responsables para supervisar la aplicación de la ley; suficiente capacitación y desarrollo de capacidades; determinación de los recursos financieros necesarios; infraestructura; concientización dentro de la institución y del público en general y monitoreo.

Resultados y Productos del Diagnóstico

Los indicadores IAT incluyen elementos cuantitativos y cualitativos que analizan el alcance y la calidad de la implementación del acceso a la información por parte de ministerios e instituciones. Los indicadores califican siguiendo un "método semáforo," con una escala que incluye el verde, el amarillo y el rojo y franjas negras y blancas (para aquellos casos raros donde el indicador no aplica). Al utilizar el método semáforo se muestra fácilmente el alcance y la calidad de la implementación y, al mismo tiempo, se disuade de la posibilidad de indexación/clasificación de países.

Los colores del semáforo indican lo siguiente:

- **Verde:** la administración ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas.
- **Amarillo:** aunque se ha registrado cierta actividad o participación, la administración no ha cumplido con las buenas prácticas definidas.
- **Rojo:** la administración no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación.
- **Franjas negras y blancas:** el indicador no aplica.

Recopilación y Análisis de la Información

La información se adquiere a través de fuentes secundarias, visitas al sitio y entrevistas. Luego se ingresa los datos en Indaba, una plataforma de software en línea que permite al Centro Carter gestionar el trabajo de los investigadores y revisar sus aportes. En el transcurso de dos meses, el investigador local recopila información cuantitativa y cualitativa de las

instituciones. Se llevan a cabo entrevistas con personal clave de cada institución participante. Por ejemplo, puede entrevistarse a una persona con responsabilidad sobre políticas, al funcionario responsable de la información y al gestor de documentos, con el fin de recopilar todos los datos necesarios para los diversos indicadores. En el caso de Paraguay, el investigador local recolectó información durante el periodo de abril y mayo del 2017.

En primer lugar, el Centro Carter revisa la información para verificar su exactitud y exhaustividad, luego es enviada a un revisor. Por último, después de que el Centro Carter ha analizado la información, se validan los hallazgos preliminares mediante la revisión del grupo focal y de los representantes de las instituciones analizadas. Además de la información cuantitativa y cualitativa, incluimos para las mediciones una narrativa que proporciona información complementaria y explicaciones relacionadas.

Tipos de Indicadores

La IAT utiliza dos tipos de indicadores: 1) indicadores basados en informes propios, que se abordan a través de una entrevista (cuestionario) con el jefe de la institución, ministro, director general, funcionarios públicos encargados de supervisar las funciones y obligaciones relacionadas al acceso a la información u otros oficiales públicos;⁹ y 2) indicadores basados en documentos, que requieren de información de fuentes secundarias (desk research) o de la verificación in situ de diferentes documentos o fuentes de información. Si bien hemos intentado limitar el número de preguntas cuya respuesta depende únicamente de las entrevistas, ya que tienen mayor potencial de sesgo, en la práctica los investigadores usan con frecuencia las entrevistas (a veces acompañadas con datos secundarios) como su principal fuente de datos.

Implementación de la IAT en Paraguay

El Gobierno de Paraguay se ha propuesto avanzar con reformas relacionadas con Datos Abiertos y Acceso a la Información. Con el apoyo del Banco Mundial, se están adelantando informes sobre el estado de transparencia y rendición de cuentas en el país, que servirían como hoja de ruta para mejoras y avances. Estos esfuerzos complementan también la implementación del tercer Plan de Acción Nacional de Alianza de Gobierno Abierto de Paraguay, que incluía el compromiso de "realizar actividades que promuevan, difundan y faciliten el ejercicio del derecho a una ley de acceso a la información y gobierno abierto con la sociedad civil y los funcionarios públicos," incluyendo la implementación plena y efectiva de la ley. En este contexto, en colaboración con el Equipo Nacional de Transparencia (ENT) (una entidad intergubernamental bajo la dirección del Ministerio de Hacienda) y el Banco Mundial, el Centro Carter se comprometió a aplicar la herramienta de diagnóstico de la implementación a una muestra de ocho autoridades públicas.

Inicialmente, se debatió sobre el potencial de analizar solo a los ministerios del ramo ejecutivo a nivel nacional. Sin embargo, después de una discusión entre los actores claves, se acordó incluir a empresas estatales y gobiernos a nivel subnacional. Siguiendo el mismo criterio de la fase piloto anterior, los ministerios e instituciones fueron elegidos en función de la relevancia de la información que poseen, su importancia para los ciudadanos de Paraguay, su rol institucional en el apoyo al acceso a la información, así como su voluntad de participar en el ejercicio. Por ejemplo, se incluyó al Ministerio de Justicia, una de las instituciones evaluadas, y una institución responsable de apoyar la implementación de la ley de acceso a la información y el Ministerio de Hacienda, cuyo rol es asegurar los recursos suficientes para institucionalizar el derecho de acceso a la información.

⁹ En virtud de que estos indicadores tienen mayor potencial de sesgo, hemos limitado su uso en la IAT y rara vez servirán como el punto de información preferido.

Además de los ministerios y entidades gubernamentales clave, por primera vez se incluyó en el diagnóstico a gobiernos a nivel subnacional. Los gobiernos locales, como municipalidades, suelen tener información que es aún más importante para los ciudadanos y son las entidades gubernamentales más cercanas a la gente. Las municipalidades seleccionadas fueron elegidas en función del tamaño de su población, los esfuerzos existentes para avanzar en la implementación de la ley de acceso a la información y la voluntad de participar en el proyecto.

Finalmente, los ministerios, instituciones y municipalidades seleccionados para este ejercicio inicial fueron:

- Ministerio de Educación
- Ministerio de Hacienda
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Justicia
- Municipalidad de Encarnación
- Municipalidad de Luque
- Administración Nacional de Electricidad (ANDE)
- Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)

Luego de la selección de las instituciones y municipalidades a analizar, el Ministerio de Hacienda y el ENT enviaron una carta formal solicitando su compromiso con la IAT. El investigador local estuvo en contacto con el personal de la institución correspondiente para programar una visita al lugar y una entrevista. Al finalizar los diagnósticos, que se analizaron con más detalle a continuación; los hallazgos preliminares fueron validados por un grupo de representantes de la sociedad civil con experiencia en la búsqueda de información pública. Los participantes del grupo focal fueron seleccionados por el investigador local, con la aprobación del Centro Carter. El grupo focal revisó los hallazgos y se le pidió que considerara si estos resultados eran consistentes con sus realidades desde un punto de

vista de solicitantes de información/ usuarios de la ley de acceso a la información.

El 31 de mayo del 2017, el Centro Carter presentó los hallazgos del diagnóstico a representantes clave de las ocho instituciones con el fin de recabar sus comentarios sobre la validez de los hallazgos y recomendaciones para la ejecución de acciones prioritarias. Finalmente, del 1 al 2 de junio, los hallazgos de la IAT fueron compartidos con el ENT, el Ministerio de Hacienda y otras instituciones relevantes en un taller patrocinado por el Banco Mundial y organizado por el Gobierno de Paraguay, con el apoyo del Banco Mundial y la Iniciativa Global para la Transparencia Fiscal (GIFT).

Contexto del País¹⁰

Adopción de la Ley de Acceso a la Información

Después de 35 años de gobierno autoritario, el general Alfredo Stroessner fue derrocado en 1989. Lo sucedió el General Andrés Rodríguez, quien era políticamente cercano a Stroessner y formaba parte de su círculo de confianza. Sin embargo, la presidencia de Rodríguez se caracterizó por la ampliación de las libertades civiles generales. En 1992 se promulgó y ratificó una nueva Constitución, cuyo artículo 28 reconoce "el derecho de las personas a recibir información que sea veraz, responsable y justa" y estableció que "las fuentes públicas de información son gratuitas para todos." Esta disposición constitucional también ordenó que "la ley regule las modalidades, términos y sanciones, a fin de hacer efectivo este derecho."

Sin embargo, recién a partir del 2001 este derecho empezó a ser regulado por ley por primera vez. El nuevo estatuto, sin embargo, fue rápidamente tomado como una "ley mordaza," ya que establecía excepciones amplias y discrecionales, permitía al gobierno cobrar por información y, aunque se ejerció una acción judicial contra las decisiones estatales negativas, el proceso de ejecución era largo, costoso y solo podía llevarse a cabo en Asunción, la capital de la nación. Esta ley inicial de acceso a la información fue pronto derogada, en gran parte debido a la presión ejercida por los medios.

En el 2005, varias organizaciones de la sociedad civil (OSC) se unieron para crear el Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI), con el objetivo de redactar su propia versión de la ley y abogar por su adopción en el Congreso. En el 2006, el Congreso paraguayo rechazó estos esfuerzos por promover la

aprobación de la ley, a raíz de manifestaciones contrarias por parte de algunos sectores de la prensa local.

En el 2007, el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), una de las organizaciones que conforman el GIAI, comenzó a realizar litigios estratégicos para sentar las bases legales de una futura ley sobre el acceso a la información. Para todos los casos que llegaban a los tribunales, el GIAI invocaba la doctrina del caso *Claude Reyes vs. Chile*, a través de la cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos dictaminaba que las personas tienen un derecho fundamental a la información pública y que debe establecerse una ley para facilitar ese derecho. Lentamente, los tribunales comenzaron a pronunciarse a favor de quienes solicitaban información pública. Esto se cumplió en todos los casos, salvo en el del Sr. Daniel Vargas Telles, quien en el 2008 llegó a la Corte Suprema. Luego de varios años de intervenciones como *Amicus Curiae* de grupos como el *Open Society Institute - Justice Initiative*, la Alianza Regional por la Libre Expresión e Información y organizaciones locales, en octubre del 2013, la Corte Suprema dictaminó el derecho del Sr. Vargas Telles a acceder a la información pública.¹¹

La cobertura mediática de esta decisión no tuvo precedentes en la historia judicial reciente paraguaya. Su impacto fue tal que generó el clima político necesario para permitir la adopción de una ley sobre el acceso a la información pública.¹² En el 2014, Paraguay se convirtió en el país número 100 en establecer un derecho estatutario a la información.¹³

Rápidamente, el Gobierno del presidente Cartes respaldó el discurso de transparencia. De hecho, la promulgación de la ley se llevó a cabo con una

¹⁰ Esta sección fue redactada principalmente por el investigador Ezequiel Santagada.

¹¹ El caso y los procedimientos completos se encuentran en <http://www.pj.gov.py/contenido/945-informacion-publica/945>

¹² El acceso a la información es un derecho humano fundamental, 16 de octubre de 2013 en diario *ABC Color*, <http://www.abc.com.py/edicion-impresa/politica/acceso-a-la-informacion-es-un-derecho-humano-fundamental-628834.html>

¹³ *Paraguay is 100th nation to pass FOI law, but struggle for openness goes on*, 19 de septiembre de 2014, *The Guardian*, <http://www.theguardian.com/public-leaders-network/2014/sep/19/paraguay-freedom-information-law-transparency>

ceremonia en el Palacio Presidencial, que contó con la presencia de las autoridades más altas del Congreso y del Poder Judicial, así como los representantes de las OSC que durante años habían abogado por la adopción de la ley. La ley entró oficialmente en vigor en septiembre del 2015 y el año intermedio proporcionó el tiempo necesario para desarrollar la reglamentación y herramientas necesarias, especialmente de carácter tecnológico, que permitieron poner la ley en operación. Por lo tanto, en el momento de su entrada en vigor, ya se había desarrollado el Portal de Información Pública Unificado (el Portal, a partir de ahora), una plataforma en línea a través de la cual se pueden enviar y responder solicitudes.

El surgimiento de la Asociación de Gobierno Abierto respaldó aún más el avance del derecho a la información en Paraguay. Paraguay se unió a la Asociación de Gobierno Abierto en el 2011. En su segundo Plan de Acción Nacional (2014-2016) se incluyó el compromiso de promulgar e implementar efectivamente una ley de acceso a la información pública. De hecho, las OSC incluyeron este compromiso como condición fundamental para participar en el proceso. Para el tercer Plan de Acción Nacional (2016-2018) se han incluido compromisos que deberían permitir un mayor cumplimiento de las obligaciones legales de transparencia y avances en el uso de la información para facilitar el acceso a otros derechos, como la salud y la educación.

La implementación de la ley, así como un discurso cada vez más a favor de la transparencia, han permitido descubrir varios casos de mala gestión de dinero público, lo que ha resultado en investigaciones y demandas presentadas contra algunos legisladores, así como en cambios en la Contraloría General y la Universidad Nacional de Asunción.¹⁴

Disposiciones de la Ley de Acceso a la Información

La Ley 5282/14 "Acceso del Ciudadano a la Información Pública y Transparencia del Gobierno" y su Decreto Reglamentario 4064/15 se aplican a todas las entidades estatales, incluidas las tres ramas del gobierno, los órganos de supervisión, los gobiernos departamentales y municipales y las universidades públicas. Las solicitudes pueden hacerse sin mencionar una razón o justificación. Es importante destacar que la ley incluye el principio de divulgación máxima, a través del cual se presume que toda la información que posee el Estado es pública, a menos que sea expresamente calificada como secreta o reservada por la ley (la ley 5282/14 no enumera excepciones) y la carga probatoria recae sobre el Estado. Todas las solicitudes son completamente gratuitas, ni siquiera puede cargarse el costo de reproducción al solicitante de información.

Los solicitantes a quienes se les niega información o quienes resulten agraviados pueden pedir una reconsideración ante la institución correspondiente, donde exista, o acudir directamente al tribunal para un juicio sumario, recurriendo al procedimiento gratuito para protecciones constitucionales. La ley determina obligaciones específicas y mínimas de divulgación proactiva para todas las instituciones en general y para cada uno de los poderes del Estado; la regulación establece que estas obligaciones deben cumplirse a través de los sitios web de las instituciones. Es preferible que la información sea entregada por vía electrónica y en formato de datos abiertos.

Si bien se considera el incumplimiento de las obligaciones de transparencia como una falta grave, esta ley no establece sanciones. La ley sí incluye multas por incumplimiento de decisiones judiciales, pero el procedimiento para su aplicación no es claro. Por otro lado, no se ha creado un órgano de supervisión (es decir, no hay Comisión de

¹⁴ Tres años, muchos pendientes, 15 de agosto del 2016 en el diario ABC Color, <http://www.abc.com.py/especiales/fin-de-semana/tres-anos-muchos-pendientes-1508561.html>

Información), a pesar de que el Ministerio de Justicia tiene poderes de coordinación para alentar la implementación efectiva.

Implementación

Según los términos de la ley 5282/14, todas las instituciones públicas deben ser parte del Portal, que es el medio principal a través del cual se hacen las solicitudes y se emiten las respuestas. El Portal debe incluir a todo el Poder Ejecutivo, las dos cámaras del Congreso Nacional, los órganos de auditoría y de supervisión –exceptuando al Contralor General de la República, que tiene su propio sistema de aplicaciones en línea– y al Poder Judicial. El Ministerio de Justicia es la institución responsable de promover y de supervisar el cumplimiento del mandato de unirse a Portal. La fecha límite para que cada institución y gobierno local se uniera al Portal fue marzo del 2016. Sin embargo, hasta abril del 2017, solo siete de los 17 gobiernos departamentales y 12 de los 255 gobiernos municipales se habían incorporado a la plataforma.¹⁵

La capacitación de funcionarios públicos con respecto a la ley de acceso a la información y su implementación se ha concentrado a nivel del gobierno central. El Ministerio de Justicia, en coordinación con las OSC y los miembros del GIAI, ha sido responsable de la primera etapa de la capacitación. El Ministerio de Justicia también elaboró un manual para recibir y responder solicitudes, que contiene directrices de acción y que constituye una guía básica para los funcionarios públicos responsables de aplicar la ley 5282/14.

En relación con los recursos para poner en práctica la ley de acceso a la información, si bien el artículo 31 de la ley exige que las instituciones "deben asignar dentro de su presupuesto anual, los recursos necesarios para la implementación de las disposiciones," no se han elaborado disposiciones

presupuestarias específicas para la implementación del acceso a la información en la mayoría de instituciones. En lugar de ello, algunas entidades públicas dependen del apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y de otras organizaciones como el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo y la Unión Europea, entre otros, para avanzar en la implementación de la ley.

Cumplimiento de la Ley de Acceso a la Información

Luego de la decisión de la Corte Suprema en el caso Vargas Telles y, en respuesta a su solicitud de acceso a la información sobre sueldos y compensaciones de funcionarios de la Municipalidad de San Lorenzo, se introdujo en el Congreso un proyecto de ley relacionado con el suministro de información sobre uso de recursos públicos en el pago de salarios y otras remuneraciones a funcionarios. Esta Ley 5189/14, aprobada antes de la ley de acceso a la información pública, contiene disposiciones relacionadas con la divulgación proactiva y sanciones por incumplimiento de las disposiciones de transparencia. Las principales obligaciones de esta ley de transparencia activa fueron incorporadas en la ley de acceso a la información, pero sin penalizaciones ni multas por incumplimiento.

La Secretaría de Función Pública es responsable de hacer cumplir la Ley 5189/14 y monitorea con regularidad el grado de cumplimiento de las disposiciones de transparencia proactiva de la ley. Si bien es cierto que la ley 5282/14 de Acceso a la Información Pública tiene un espectro más amplio de obligaciones con relación a la divulgación proactiva, el cumplimiento de la ley de transparencia de los salarios públicos y las compensaciones es un indicador razonable del grado de cumplimiento de las obligaciones de acceso a la información. En otras palabras, si una institución no cumple con los

¹⁵ Ver: www.informacionpublica.paraguay.gov.py

requisitos más elementales de la Ley 5189/14, entonces lo más probable es que tampoco cumpla con las obligaciones adicionales de la ley de acceso a la información. Según un informe de la Secretaría de la Función Pública,¹⁶ en enero del 2017, solo el 17.1% de todas las instituciones públicas paraguayas habían cumplido completamente con las obligaciones de la Ley 5189/14, que es más limitada; por otro lado, la mayoría de las que habían cumplido eran instituciones a nivel del gobierno central. Dicho informe reportó además que el 71.6% de las instituciones tenían un cumplimiento parcial y el resto, en gran parte perteneciente a gobiernos locales y universidades públicas, no cumplía con ninguna de las obligaciones de transparencia proactiva.

El órgano legislativo ha demostrado altos niveles de cumplimiento con todas las obligaciones de divulgación proactiva/transparencia activa y ha realizado una fuerte inversión en tecnología con este propósito. Por ejemplo, a partir de inicios del 2017, todas las sesiones legislativas se transmiten por Internet, se registran y buscan por tema y se pueden ver desde cualquier lugar. Además, el sistema de información legislativa permite buscar el estado de todos los proyectos de ley y proporciona un resumen legislativo bastante completo.

El Poder Judicial también ha demostrado un grado razonable de cumplimiento. Progresivamente, está colocando en Internet cada vez más información relacionada a las sentencias del Tribunal de Apelaciones para su revisión pública y ha publicado un número significativo de sentencias del Tribunal Supremo y documentos de respaldo. Asimismo, se espera que en algún momento del 2017 el Poder Judicial promulgue una disposición regulatoria específica para guiar el acceso a la información en el sector judicial, tanto para la administración de justicia como para su competencia jurisdiccional.

En cuanto a la capacidad de respuesta de solicitudes específicas, según las estadísticas

generadas por el Portal, se han respondido poco más del 80% de las solicitudes.¹⁷ Sin embargo, al revisar las respuestas de las instituciones públicas resulta evidente que muchas son insatisfactorias, ya que resultan vagas o incompletas. A pesar de ello, en menos de dos años desde entrada en vigencia de la ley, el progreso resulta visible a nivel del gobierno central. El mayor desafío para la implementación y el cumplimiento radica en los gobiernos departamentales y municipales.

Uso de la Ley

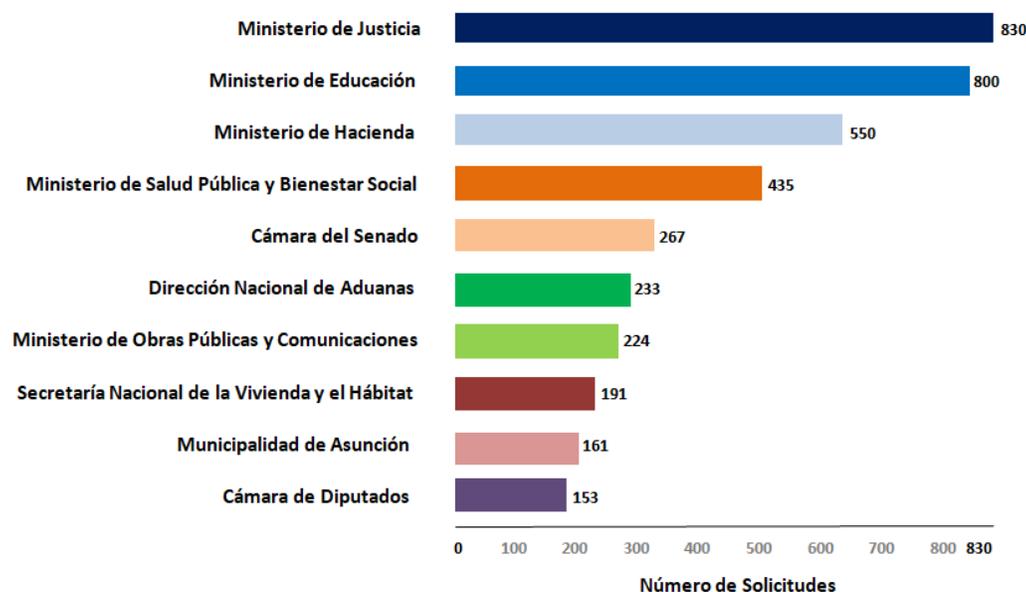
Las únicas estadísticas que existen en relación con el uso de la ley de acceso a la información y a la cantidad de solicitudes provienen del Portal. A mediados de abril del 2017, se habían presentado 4209 solicitudes de las cuales, 3338 (casi el 80%), correspondían a solicitudes de las entidades centrales y Asunción. No existe información sobre el número de solicitudes realizadas en persona ni utilizando medios fuera del Portal.

Este cuadro muestra el número de solicitudes realizadas a través del Portal de Información Pública Unificada. Tal como se aprecia en el mismo, existen tres explicaciones para entender el patrón de entrega de solicitudes a entidades centralizadas en lugar de a los gobiernos locales. La primera radica en que las solicitudes presentadas por los departamentos del interior y los gobiernos municipales no se toman en cuenta debido a que estos gobiernos locales aún no se han conectado con el Portal. La segunda es que muchos de estos departamentos y municipalidades pueden carecer de una Oficina de Acceso a la Información y, por lo tanto, de pocas o ninguna actividad para difundir o promover el uso de la ley. Finalmente, la tercera explicación potencial radica en que, al no contar con acceso al Portal en línea para presentar solicitudes, las personas interesadas tendrían que viajar grandes distancias para presentar

¹⁶ https://www.sfp.gov.py/sfp/archivos/documentos/Resumen_enero_2017__p43jkzcn.pdf

¹⁷ <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/estadisticas/tortas>

Gráfico 1. Las diez instituciones con el mayor número de solicitudes hasta el 2017¹⁸



sus solicitudes de información en persona ante la institución. El tiempo y los costos pueden servir como elemento disuasorio para enviar solicitudes de información a los gobiernos locales.

Cabe destacar que el acceso a Internet no constituiría una limitación importante para el uso del Portal, ya que aproximadamente el 50% de la población tiene acceso a través de teléfonos inteligentes y se espera que este porcentaje se eleve al 60% en el 2017.¹⁹ Se desconoce qué uso dan a la ley las comunidades indígenas, ya que no existe información al respecto, pero es probable que sea muy bajo puesto que estas comunidades viven principalmente en el interior del país, donde los gobiernos locales han hecho menos esfuerzos para implementar la ley o conectarse con el Portal. De manera similar, al no contar con estadísticas del Portal, se desconoce el origen o la profesión de los solicitantes. Sin embargo, existe la percepción generalizada de que son los periodistas quienes ejercen con mayor frecuencia su derecho a la información en relación con otras profesiones o personas; asimismo, en más de una noticia con gran repercusión en los medios, los periodistas utilizaron la ley de acceso a la información.

En abril del 2017, el promedio era aproximadamente de ocho aplicaciones por día a través del Acceso Unificado a la Información. Con todo, esta estadística no incluye las solicitudes realizadas directamente a instituciones que aún no se encuentran vinculadas al Portal. En general, el Ministerio de Justicia recibe la mayoría de solicitudes. Sin embargo, eso se atribuye a una disposición del decreto reglamentario que establece lo siguiente: si un solicitante no está seguro de dónde presentar su solicitud, o si la institución correspondiente no está conectada al Portal, es posible enviar dicha solicitud al Ministerio de Justicia, que se encargará de procesarla o remitirla a la institución correspondiente.

¹⁸ Este cuadro ha sido adaptado a partir de los datos encontrados en el sitio web del Portal Unificado de Información Pública: <http://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/estadisticas/multibar>
¹⁹ Penetración de Internet en el país llega al 48%. 16 de abril del 2017, en el diario *La Nación*.
<http://www.lanacion.com.py/2016/06/23/penetracion-de-internet-en-el-pais-llega-al-48/>

Aplicación de la Ley de Acceso a la Información

Dentro del Título II de la Ley, bajo el nombre de "autoridad de aplicación," el artículo 6 establece que "las instituciones deberán establecer una Oficina de Acceso a la Información Pública que recibirá solicitudes, así como también guiará y ayudará al solicitante." Sin embargo, esto no es lo mismo que cumplimiento. En Paraguay no existen los garantes ni una Comisión de Información que respalde la aplicación y reciba las quejas de los solicitantes agraviados.

Además de carecer de disposiciones efectivas para el cumplimiento, la ley no establece de manera adecuada respuestas por mala conducta. La ley pareciera presumir la buena fe y la razonabilidad de los funcionarios y, así, las sanciones existentes únicamente se aplican luego de haber concluida una investigación administrativa y, muy probablemente, una apelación judicial. Esto significa que pueden pasar años antes de que un funcionario sea sancionado por no cumplir las disposiciones. Desde la entrada en vigor de la ley, no se conocen sanciones impuestas.

La Ley contiene algunas disposiciones que establecen directrices para apelar las decisiones negativas, como podrían ser las denegaciones de información o cualquier otro incumplimiento observado. Sin embargo, inicialmente la ley no era suficientemente clara en cuanto a como seguir los procedimientos de apelación. Esta laguna fue corregida por la Corte Suprema en septiembre del 2015, cuando estableció el procedimiento para canalizar un reclamo al Poder Judicial utilizando el proceso por violación de los derechos constitucionales, lo que constituye un juicio gratuito y rápido (de uno a tres meses), a pesar de que sigue siendo necesario contar con un abogado. Otra ventaja de utilizar el mismo procedimiento que sería para una violación de los derechos constitucionales es que cuando un juez de primera instancia falla a favor de la información del

solicitante, la sentencia es de cumplimiento inmediato, incluso si la institución apela la resolución. Hasta la fecha, se han llevado al menos 15 casos ante los tribunales y, en la mayoría, el pronunciamiento ha sido a favor del solicitante.

Grupo Focal

En julio del 2017, se convocó a un grupo focal en Asunción, Paraguay, compuesto por siete activistas clave de la sociedad civil con amplia experiencia en el campo del acceso a la información. Los participantes fueron seleccionados por el investigador local con la aprobación del Centro Carter y representaban a las OSC que se encuentran trabajando activamente en el tema del acceso a la información y que tienen experiencia en presentar solicitudes. Participaron en la reunión representantes de IDEA, Semillas para la Democracia, el Centro de Estudios Judiciales y el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO). También se invitó a Tecnología y Comunidad (TEDIC), el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica, Decidamos, el Foro de Periodistas Paraguayos (FOPEP) y la Fundación Libre, pero no enviaron representantes.

El grupo focal recibió el encargo de analizar los hallazgos de la IAT y reflexionar sobre si estos resultados eran consistentes con sus realidades como solicitantes y promotores del acceso a la información. La reunión se realizó en las oficinas de IDEA, una organización que forma parte del GIAI.

La reunión se inició con una discusión abierta sobre el estado del acceso a la información en Paraguay. Los representantes de las OSC señalaron que, en general, las instituciones no han sido completamente receptivas ante las solicitudes de información. Los participantes indicaron que a veces es necesario usar redes o medios sociales para ejercer presión. Por último, las instituciones sí acaban de responder las solicitudes, pero algunas veces lo hacen ya pasado el término legal. Tal fue el caso de los Ministerios de Salud y de Educación, según los representantes del grupo focal. Los participantes también indicaron que existe espacio para mejorar la calidad de respuesta por parte de las oficinas de información

pública, asegurando que la información proporcionada satisfaga las necesidades de solicitud/información de los solicitantes.

Luego de la discusión abierta, se compartió con los participantes los indicadores y hallazgos de las ocho instituciones. El facilitador planteó varias preguntas para liderar la discusión plenaria, entre las que incluyen:

- ¿Estos resultados reflejan su experiencia en la recopilación de información de estas instituciones?
- ¿Conoce algún caso específico que contradiga estos resultados (total o parcialmente)?
- En general, ¿cuál es su experiencia u opinión con respecto a la implementación del acceso a la ley de información pública en estos ministerios, entidades públicas o departamentos?
- En su opinión, ¿qué otros factores relevantes deberían considerarse?
- ¿Cuáles considera que son las áreas prioritarias para avanzar en la implementación en el futuro?

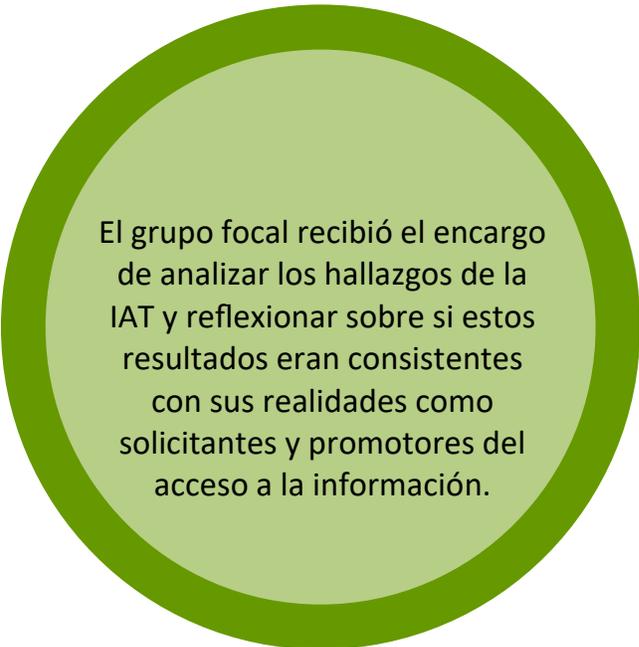
Los participantes indicaron que los resultados de la IAT reflejaban sus experiencias al solicitar acceso a la información y al buscar información divulgada de manera proactiva por parte de las instituciones y consideraron que los hallazgos eran consistentes con su conocimiento y realidades. Convinieron en que los ministerios y las instituciones intentan responder las solicitudes, pero reconocieron que con frecuencia los funcionarios carecen de conocimientos y capacitación o no existen suficientes recursos materiales. En concordancia con los resultados de la IAT se observó, por ejemplo, que muchas oficinas de acceso a la información carecen de suficientes fondos y de personal, particularmente en el interior del país. Sin

embargo, existen excepciones, algunas poco conocidas como la de la municipalidad de San Pedro de Ycuamandiyu, en el departamento de San Pedro, donde a la entrada de la oficina hay un gran cartel que concientiza a la gente sobre la existencia de una oficina del acceso a la información municipal.

Otra observación importante de parte de los participantes del grupo focal es que, con pocas excepciones, no existe suficiente participación por parte de las máximas autoridades en la implementación del derecho de acceso a la información. Las tareas se dejan a los funcionarios de nivel medio, quienes no suelen tener la experiencia necesaria para avanzar y lograr una implementación completa y efectiva.

Todos los representantes de las OSC presentes señalaron el valor de la IAT como una referencia objetiva para validar el diagnóstico. Se mencionó, sin embargo, que los resultados de ANDE en cuanto a gestión de documentos fueron una agradable sorpresa.

Los participantes destacaron la necesidad de considerar la sostenibilidad del acceso al régimen de información pública en Paraguay, en caso de que disminuya de la cooperación o el apoyo internacional. Hasta la fecha, la comunidad internacional, en particular USAID, ha financiado muchos de los esfuerzos de implementación. Los miembros del grupo focal sugirieron que, para garantizar la sostenibilidad y el máximo impacto, debería hacerse hincapié en implementar plenamente las disposiciones de divulgación proactiva y aumentar las inversiones orientadas a esfuerzos para optimizar la gestión de documentos en el futuro.



El grupo focal recibió el encargo de analizar los hallazgos de la IAT y reflexionar sobre si estos resultados eran consistentes con sus realidades como solicitantes y promotores del acceso a la información.

Hallazgos Agregados de la IAT en Paraguay

Los resultados a continuación indican el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información. Las letras (A, B, C y D) corresponden a la respuesta que el investigador local proporcionó para cada indicador, al cual que se le marcó luego con un color, tal como se describe a continuación. Esta calificación es luego revisada y validada por el revisor y el equipo del Centro Carter.

Leyenda

| Color | Significado |
|---|--|
|  | Verde: indica que la administración ha hecho un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas |
|  | Amarillo: demuestra que se ha registrado algún tipo de actividad o participación, sin haber llegado a cumplir con lo que se define como una buena práctica |
|  | Rojo: muestra que la administración no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de su implementación |
|  | Franjas negras y blancas: reflejan que el indicador no aplica para la institución que está siendo analizada |

Todos los derechos reservados. Hasta su finalización, ninguna parte de esta publicación sobre la herramienta puede ser reproducida, distribuida o transmitida en cualquier forma o por cualquier medio sin el consentimiento previo por escrito del Centro Carter.

Tabla 1. Hallazgos Agregados de los Ministerios e Instituciones

| Funciones Fundamentales: Liderazgo | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--------------------|---|-----------------|---|--------------------|---|-----------------|---|--------------------|---|-----------------|---|-----------------|---|--------------------|---|
| # | Indicadores: | ANDE | | Educación | | Encarnación | | ESSAP | | Hacienda | | Justicia | | Luque | | Salud | |
| 1 | ¿El plan estratégico de la institución incorpora el acceso a la información (AI) como, por ejemplo, mencionar específicamente el acceso a la información y/o principios de apertura y transparencia? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 2 | ¿Con qué frecuencia un funcionario de la institución con autoridad sobre políticas participa en reuniones con funcionarios públicos responsables de las actividades de AI? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C |
| Funciones Fundamentales: Reglamentación | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 3 | ¿La institución ha elaborado o adoptado directrices específicas sobre AI? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 4 | ¿Con qué frecuencia son revisadas las directrices de AI por un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas? | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D | Hallazgo: N/A | D |
| 5 | ¿Con qué frecuencia son actualizadas las directrices de AI por un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C | Hallazgo: N/A | C |
| 6 | ¿La institución pone a disposición todas las directrices para ser consultadas como referencia? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 7 | ¿Tiene la institución algún documento(s) conteniendo instrucciones para la implementación y/u operación de AI? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 8 | ¿El (los) documento(s) que detalla(n) instrucciones para la implementación y/u operación de AI refleja(n) la política de AI de la institución? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 9 | ¿La institución ha difundido internamente el (los) documento(s) detallando las instrucciones para la implementación y/u operación de AI? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B |
| Funciones Fundamentales: Procedimientos | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 10 | ¿Las actividades de divulgación pública de la institución incluyen específicamente un componente relacionado con AI? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 11 | ¿La institución provee específicamente información sobre cómo hacer una solicitud y encontrar información publicada de manera proactiva? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B |

| Funciones Fundamentales: Recursos | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|--|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|
| 12 | ¿Se ha hecho responsable a uno o más funcionarios públicos de las funciones y obligaciones de AI? | Hallazgo: VERDE | A |
| 13 | ¿Se ha dado a conocer al público el nombre del (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 14 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) la autoridad necesaria para cumplir con el mandato de AI? | Hallazgo: VERDE | A |
| 15 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades de AI? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B |
| 16 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI y su personal recibe(n) capacitación especializada en AI? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 17 | ¿Todos los funcionarios públicos tienen conocimiento de los principios básicos de AI? | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D |
| 18 | ¿Los funcionarios públicos elaboran y mantienen materiales de capacitación relacionados con AI para ser consultados como referencia futura ? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B |
| 19 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) acceso regular a los equipos necesarios? | Hallazgo: VERDE | A |
| 20 | ¿La institución ha creado algún espacio, físico o virtual, para hacer solicitudes, revisar documentos y compartir información publicada de manera proactiva? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 21 | ¿La institución asigna específicamente los recursos financieros necesarios para cumplir sus funciones y obligaciones de AI? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B |
| Funciones Fundamentales: Monitoreo | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 22 | ¿La institución monitorea sus funciones y obligaciones de AI? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C |
| 23 | ¿El órgano de control interno/mecanismo de auditoría de la institución toma en cuenta las funciones y obligaciones de AI? | Hallazgo: ROJO | B |
| 24 | ¿La evaluación de desempeño de las personas designadas/encargadas de las funciones y obligaciones de AI toma en cuenta estas responsabilidades en su evaluación? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| Funciones Fundamentales: Comodín | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 25 | En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con sus funciones fundamentales relacionadas con el acceso a la información? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| Recepción y Respuesta de Solicitudes: Reglamentación | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 26 | ¿La institución tiene directrices escritas para recibir solicitudes? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 27 | ¿La institución tiene directrices escritas para procesar solicitudes? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B |
| 28 | ¿La institución tiene directrices escritas para responder (entregar o negar) solicitudes? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| 29 | ¿La institución tiene directrices escritas con fines de evaluación interna? | Hallazgo: VERDE | A |

| Recepción y Respuesta de Solicitudes: Procedimientos | | | | | | | | | | | | | | | | | |
|--|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|
| 30 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para el registro y seguimiento de solicitudes y respuestas? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 31 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para procesar solicitudes? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A |
| 32 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para transferir solicitudes a otras entidades? | Hallazgo: VERDE | A |
| 33 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para emitir y entregar respuestas? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A |
| Recepción y Respuesta de Solicitudes: Monitoreo | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 34 | ¿La institución recoge regularmente estadísticas relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| Recepción y Respuesta de Solicitudes: Comodín | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 35 | En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con su función relacionada con la recepción y respuesta de solicitudes? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| Divulgación Proactiva: Reglamentación | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 36 | ¿La institución tiene directrices escritas para la divulgación proactiva? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| Divulgación Proactiva: Procedimientos | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 37 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento de divulgación proactiva? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B |
| Divulgación Proactiva: Recursos | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| 38 | ¿Se ha designado a uno o más funcionarios públicos responsables de las funciones y obligaciones relacionadas con la divulgación proactiva? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B |
| 39 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de la divulgación proactiva tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir efectivamente con sus funciones y obligaciones? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D |
| 40 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de la divulgación proactiva es (son) capacitado(s) para cumplir con sus obligaciones? | Hallazgo: ROJO | C |

| Divulgación Proactiva: Monitoreo | | | | | | | | | | | | | | | |
|---------------------------------------|--|--------------------|---|--------------------|---|-----------------|---|-----------------|---|--------------------|---|--------------------|---|--------------------|---|
| 41 | ¿La institución recoge estadísticas relacionadas con la divulgación proactiva anualmente? | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B |
| 42 | ¿La institución monitorea regularmente su divulgación proactiva? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| Divulgación Proactiva: Comodín | | | | | | | | | | | | | | | |
| 43 | En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con su función relacionada con la divulgación proactiva? | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: AMARILLO | B |
| Gestión de Documentos: Liderazgo | | | | | | | | | | | | | | | |
| 44 | ¿Con qué frecuencia un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas participa en reuniones con funcionarios públicos responsables de la gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 45 | ¿La institución ha elaborado o adoptado una política de gestión de documentos para manejar información impresa y digital? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B |
| Gestión de Documentos: Reglamentación | | | | | | | | | | | | | | | |
| 46 | ¿La institución tiene directrices escritas para la gestión de documentos, independientemente del formato (incluyendo archivos digitales, mapas, etc.)? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B |
| 47 | ¿La institución tiene directrices escritas para la clasificación de seguridad de los documentos? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 48 | ¿La institución cuenta con algún documento(s) donde se establecen instrucciones/directrices para la implementación y/u operación para la gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| Gestión de Documentos: Procedimientos | | | | | | | | | | | | | | | |
| 49 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para la clasificación de seguridad de documentos? | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 50 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento de gestión de documentos impresos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 51 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para la gestión de sus documentos digitales? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 52 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para obtener y acceder a documentos impresos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C |
| 53 | ¿La institución cuenta con algún procedimiento para obtener y acceder a documentos digitales? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| Gestión de Documentos: Recursos | | | | | | | | | | | | | | | |
| 54 | ¿Se ha designado a uno o más funcionarios públicos responsables de la gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A |
| 55 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: VERDE | A |
| 56 | ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la gestión de documentos y su personal recibe(n) capacitación especializada en gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| 57 | ¿Todos los funcionarios públicos están informados sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D | Hallazgo: ROJO | D |
| 58 | ¿La institución ha creado algún espacio e instalaciones para almacenar documentos impresos y digitales? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: AMARILLO | B | Hallazgo: VERDE | A |
| Gestión de Documentos: Monitoreo | | | | | | | | | | | | | | | |
| 59 | ¿La institución controla regularmente sus funciones y obligaciones de gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |
| Gestión de Documentos: Comodín | | | | | | | | | | | | | | | |
| 60 | En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con sus funciones relacionadas con la gestión de documentos? | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: VERDE | A | Hallazgo: ROJO | C | Hallazgo: ROJO | C |

Hallazgos Generales y Recomendaciones

En septiembre del 2014, Paraguay se convirtió en el país número 100 en el mundo en tener una Ley de Acceso a la Información Pública y la Transparencia; el cual, un año más tarde, en el 2015, entró en vigor. Casi dos años después, su plena y efectiva implementación sigue representando un desafío. A pesar de que el gobierno ha logrado muchos avances, aún existe espacio de mejora en las ocho instituciones analizadas.

Funciones Fundamentales

En términos de funciones gubernamentales fundamentales, las ocho instituciones analizadas han mostrado progresos en la implementación de la ley de acceso a la información. Muchas de ellas han incluido los valores de transparencia y libertad de información dentro de sus planes estratégicos, lo que demuestra que dichos temas se consideran prioritarios. Asimismo, al adoptar el decreto del Ministerio de Justicia que define las políticas y directrices para el acceso a la información, estas instituciones han demostrado su compromiso en la implementación de la ley. Las señales de liderazgo positivo, así como la presencia de funcionarios responsables de la información, representan indicadores de que se están logrando avances. En siete de las ocho instituciones analizadas se notó un claro liderazgo y compromiso de mejora. Asimismo, se encontró que el liderazgo y el entusiasmo entre los funcionarios responsables de la información cumplían un papel crítico en aquellas instituciones con mejores resultados.

Uno de los hallazgos del análisis se relaciona con la ausencia de procedimientos para la generación de conciencia entre el público sobre la ley. Si bien cada institución tiene el deber de generar conciencia entre las personas acerca de la información disponible y de

cómo solicitarla y buscarla (incluyendo el uso del Portal), sería beneficioso que el Ministerio de Justicia, como entidad pública encargada de respaldar la implementación y puesta en práctica de la ley, emprenda campañas adicionales de concientización. En la fecha de elaboración de este informe, la mayoría de instituciones no habían divulgado el nombre ni la información de contacto del funcionario responsable de la información, limitando la capacidad del público para contactarse con la persona encargada de asistir en el proceso de solicitud de información pública. Además, en algunas instituciones se identificó la necesidad de contar con personal adicional, así como mayor apoyo y capacitación. En todos los casos, más allá del acceso específico otorgado a los funcionarios responsables de la información, los esfuerzos para concientizar a otros funcionarios acerca de los principios básicos de acceso a la información han sido escasos. Además, si bien la ley prevé asignaciones presupuestarias, las instituciones no han identificado qué recursos específicos deben asignarse para su efectiva implementación.

Por último, los hallazgos indican que las instituciones no monitorean suficientemente sus esfuerzos y progresos, ni emiten informes anuales que detallen los resultados de dicho monitoreo ni las recomendaciones. Si bien algunas de ellas realizan evaluaciones de desempeño del personal designado responsable del acceso a la información, no existe un monitoreo evidente del desempeño general de cada una ni se han conducido auditorías internas.

Recepción y Respuesta de Solicitudes

En noviembre del 2015, El Ministerio de Justicia emitió el Decreto 4064/15 para regular la ley de

acceso a la información. El Decreto proporciona políticas y directrices generales para todas las entidades públicas sobre sus funciones relacionadas al acceso de la información. Las ocho instituciones evaluadas con la IAT han adoptado en gran medida este decreto emitido a nivel central y lo utilizan para orientarse al poner la ley en práctica. Sin embargo, muchas de las entidades aún necesitan desarrollar procedimientos específicos para hacer plenamente vigentes estas directrices. Aunque ya han comenzado a desarrollar algunas prácticas para cumplir con sus funciones de acceso a la información, estos nuevos procedimientos no suelen estar plasmados por escrito.

En general, la recepción y respuesta de solicitudes es una fortaleza de todas las entidades estudiadas. La mayoría de instituciones cuentan con procedimientos para la recepción de solicitudes de información, rastreo y respuesta. Sin embargo, estos procedimientos dependen en gran medida del uso del Portal, que se utiliza para presentar solicitudes en línea, transferirlas y recibir respuestas. Se han observado más casos de procedimientos de recepción y respuesta poco claros cuando las solicitudes llegaban a través de otros medios ajenos al Portal en línea. Si bien las instituciones están obligadas a ingresar manualmente las solicitudes en el Portal cuando se reciben por otros medios, los procedimientos para hacerlo no existen.

El uso del Portal en línea para rastrear respuestas y transferencias representa un gran paso, pero se requiere un monitoreo de cerca. El Portal no siempre funciona, lo que genera un problema de accesibilidad. Además, existen pocas instrucciones para la correcta puesta en marcha y uso del Portal.

Finalmente, es importante que las instituciones se centren en mejorar la calidad de sus respuestas.

Divulgación Proactiva

Este diagnóstico demuestra que, a pesar de que la divulgación proactiva ha mejorado, ésta sigue siendo

una de las áreas de menor avance. Si bien algunas instituciones cuentan con directrices y han asignado informalmente tareas y responsabilidades a su personal, las directrices carecen de componentes clave para una adecuada divulgación proactiva de la información; asimismo, es necesario desarrollar procedimientos claros y detallados para implementar apropiadamente esta función. Las instituciones deberían considerar la posibilidad de identificar y asignar estas funciones a una persona o a funcionarios específicos responsables de la divulgación proactiva, así como realizar capacitaciones especializadas entre estas personas, e incluir la divulgación proactiva de documentos a través de otros medios adicionales a sus sitios web.

Gestión de Documentos

La gestión de documentos es la columna vertebral de cualquier régimen de transparencia. Por ello, se debe priorizar el desarrollo de políticas y directrices claras para la gestión de documentos físicos y digitales. Muchas de las instituciones analizadas tenían personal designado responsable de las tareas de gestión de documentos, sin embargo, carecían de capacitación especializada y de personal suficiente para cumplir con sus responsabilidades. Por otro lado, casi ninguna ha desarrollado o adoptado directrices y procedimientos para la gestión de documentos físicos o digitales. Algunas señalaron que estos se encuentran en proceso de desarrollo, pero han quedado sin finalizar y no se han implementado.

Para manejar adecuadamente los registros y documentos, es necesario completar las directrices y los procedimientos, particularmente aquellos relacionados con los registros digitales y con la clasificación de seguridad de los documentos. El personal clave de gestión de documentos debe recibir capacitación especializada y, además, el personal en general debe recibir capacitación básica con el fin de adquirir conocimientos esenciales.

Además de los hallazgos planteados anteriormente y las recomendaciones específicas para las instituciones, presentamos a continuación nuestros hallazgos principales y recomendaciones generales. Estos se basan tanto en el trabajo realizado por el investigador a través de entrevistas y fuentes de información primarias, como en la información recabada de los representantes de la sociedad civil durante el desarrollo del grupo focal, en el que no solo se aportaron conocimientos acerca de la realidad donde se aplica la ley de acceso a la información, sino también valiosos comentarios:

1. La exitosa implementación y puesta en práctica de una ley de acceso a la información requiere no sólo de voluntad política sino de recursos suficientes.²⁰ Es importante que el Estado paraguayo y las instituciones públicas asignen, en la práctica, los recursos necesarios para implementar las disposiciones establecidas en la ley de Acceso a la Información Pública.
2. Los documentos son la columna vertebral de un régimen de acceso a la información y la buena gestión de documentos permite que el sistema prospere. Ni la Ley 5282/14 ni su Decreto Reglamentario 4064/15 contienen disposiciones legales relacionadas con la gestión de documentos, por lo tanto, es fundamental desarrollar y difundir dichas normas lo antes posible y comenzar a desarrollar un sistema de gestión de documentos más moderno.
3. Es fundamental y prioritario fortalecer la Dirección de Acceso a la Información del Ministerio de Justicia. Con un presupuesto limitado y un personal reducido, la Dirección enfrenta un desafío importante para cumplir razonablemente su papel de coordinador entre todas las instituciones públicas. Además, sería
4. Resulta fundamental que las entidades públicas desarrollen y formalicen procedimientos internos para la implementación del derecho de acceso a la información. La Ley 5282/14 y el Decreto 4064/15 establecen los derechos, obligaciones y procedimientos básicos para las solicitudes de los ciudadanos, así como los plazos. Sin embargo, cada institución debe diseñar procedimientos específicos que brinden información y respalden la implementación y puesta en práctica de esa ley, incluyendo el nombramiento de funcionarios responsables y acciones, cronogramas, procedimientos internos y procedimientos operativos estándares para recibir y responder solicitudes, así como para cumplir con sus obligaciones de transparencia activa. Si bien los funcionarios de las instituciones han demostrado apertura y buena voluntad, con el tiempo esto no resulta suficiente para sustituir o complementar directrices y procedimientos claros y concretos. Como las instituciones difieren en tamaño, capacidad, sustancia y necesidad, cada una debe tener sus propios procedimientos específicos, formalizados por escrito y adaptados a cada

muy beneficioso incluir al Ministerio responsable de la implementación de la ley de acceso a la información en el Equipo Nacional de Transparencia,²¹ un grupo institucional creado para promover la transparencia del gobierno. Dicha inclusión permitirá una mejor coordinación y una mayor implementación de la ley de acceso a la información en un espectro de entidades gubernamentales. En el mediano plazo, deberían explorarse esfuerzos adicionales de coordinación, incluyendo la posibilidad de crear un órgano específico responsable de la supervisión o una Comisión de Información encargada de la supervisión y el cumplimiento de la ley.

Resulta fundamental que las entidades públicas desarrollen y formalicen procedimientos internos para la implementación del derecho de acceso a la información. La Ley 5282/14 y el Decreto 4064/15 establecen los derechos, obligaciones y procedimientos básicos para las solicitudes de los ciudadanos, así como los plazos. Sin embargo, cada institución debe diseñar procedimientos específicos que brinden información y respalden la implementación y puesta en práctica de esa ley, incluyendo el nombramiento de funcionarios responsables y acciones, cronogramas, procedimientos internos y procedimientos operativos estándares para recibir y responder solicitudes, así como para cumplir con sus obligaciones de transparencia activa. Si bien los funcionarios de las instituciones han demostrado apertura y buena voluntad, con el tiempo esto no resulta suficiente para sustituir o complementar directrices y procedimientos claros y concretos. Como las instituciones difieren en tamaño, capacidad, sustancia y necesidad, cada una debe tener sus propios procedimientos específicos, formalizados por escrito y adaptados a cada

²⁰ La priorización de la política es la medida en que los funcionarios de alto nivel dentro del gobierno indican su apoyo al derecho a la información. Tales eventos de señalización consecuentemente impactan en la fortaleza del liderazgo estratégico y operativo de los altos funcionarios públicos dedicados a la gestión del sector público. Abarca la voluntad política y el apoyo a la reforma, ya que se manifiestan en un apoyo práctico y tangible para la implementación de las leyes de acceso a la información. De hecho, el apoyo político es uno de los principales impulsores de la implementación sostenible y efectiva. (Dokeniya 2013, Trapnell y Lemieux 2014).

²¹ El ENT se creó mediante un Decreto Ejecutivo con el objeto de aumentar la transparencia y combatir la corrupción. El Equipo Nacional de Transparencia está compuesto por las instituciones que conforman el Equipo Económico Nacional (EEN) y la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). El ENT reúne al sector económico de Paraguay y al Poder Ejecutivo para luchar contra la corrupción a través de iniciativas de desarrollo social y económico. http://www.senac.gov.py/archivos/documentos/a%20plan%20Nacional_4s3cxq3n.pdf

-
- realidad institucional.
5. Conocer los principios del derecho de acceso a la información y los medios para ejercerlo resulta crítico, tanto al interior de la institución como externamente, en el caso del público en general. Si el personal no conoce los principios básicos que subyacen al acceso a la información, tales como el derecho de todas las personas a la información, la máxima divulgación y la importancia de la gestión de documentos, los funcionarios públicos no podrán realizar esfuerzos constructivos para cumplir con lo que exige la ley, divulgar de manera proactiva la información que poseen y administran, proteger y retener documentos, o apoyar a los funcionarios responsables de la información cuando se solicitan documentos. De manera similar, las instituciones tienen el deber de ayudar a los solicitantes, lograr que las personas conozcan su derecho a la información, y enseñar a presentar solicitudes o encontrar información divulgada de manera proactiva. Si bien resultaría beneficiosa una campaña general dirigida por el Ministerio de Justicia para generar mayor conciencia, cada institución debe emprender también actividades públicas y a nivel interno.
 6. Se debe brindar capacitación y apoyo suficiente a los profesionales responsables de la recepción y respuesta de solicitudes, divulgación proactiva y gestión de documentos. A aquellos funcionarios públicos responsables del acceso a la información o gestión de documentos se les debe proporcionar capacitación especializada continuamente.
 7. En base a lo establecido en el artículo 90 de la Ley 1626/00 de Función Pública y las disposiciones que regulan dicha ley, las oficinas de acceso a la información de las instituciones y los esfuerzos para la puesta en práctica deben ser analizados y evaluados periódicamente, por ejemplo, cada año. El monitoreo de la implementación del derecho a la información generará mejoras y permitirá compartir las lecciones aprendidas. Asimismo, deben elaborarse informes anuales completos, con estadísticas relacionadas a la recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva, que luego deben compartirse con el público en general para que los ciudadanos tengan la posibilidad de evaluar mejor los avances de las instituciones y abogar por los cambios necesarios para la implementación o ejecución de la ley de acceso a la información.
 8. En la medida en que la implementación y puesta en práctica de la ley de acceso a la información depende considerablemente del Portal, la Secretaría Nacional de Tecnologías de la Información y la Comunicación (SENATICs) deberá ser fortalecida para asegurar profesionales responsables encargados del buen funcionamiento, mantenimiento y actualización constante del Portal. Esta recomendación se alinea con el hallazgo formulado por Open Data Readiness Assesment (ODRA), del Banco Mundial, que plantea que la SENATICs tiene una capacidad operativa limitada y requiere de más recursos para poder cumplir con sus funciones de manera efectiva. Asimismo, es necesario que la Dirección de Acceso a la Información del Ministerio de Justicia pueda acceder de manera automática a las estadísticas generadas por el Portal, con el fin de facilitar las funciones de monitoreo del Ministerio. En la actualidad, las estadísticas pueden descargarse manualmente desde el Portal. Además, el Portal está siendo utilizado únicamente para recibir y responder solicitudes. El uso del Portal debe ampliarse para que cumpla con sus obligaciones estatutarias de divulgar información de manera proactiva. Finalmente, el Portal debería funcionar en todos los navegadores e incluir instrucciones claras para facilitar el uso entre los solicitantes de esta herramienta en línea.

Hallazgos y Recomendaciones Específicos por Ministerio o Institución

Esta sección presenta los hallazgos de la IAT por ministerio o institución, seguidos de recomendaciones específicas.

Ministerio de Educación

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que el Ministerio ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que el Ministerio no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a este Ministerio.

Tabla 2. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Educación

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|---|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Directrices ● ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● ● | Directrices para recibir/procesar ● ● ● Directrices para responder ● ● Directrices para revisar internamente ● ● | Directrices ● | Directrices ● ● ● Instrucciones/planes ● ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● ● | Clasificación ● ● Gestión de documentos ● ● ● ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● ● ● ● Infraestructura ● ● ● ● ● ● ● ● Presupuesto ● ● ● ● ● ● ● ● | | Dotación de personal ● ● ● ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● ● ● ● | Dotación de personal ● ● ● ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● ● ● ● Infraestructura ● ● ● ● ● ● ● ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● ● ● ● ● ● ● Monitoreo de desempeño ● ● ● ● ● ● ● ● | Recopilación de estadísticas ● ● ● ● ● ● ● ● | Recopilación de estadísticas ● ● ● ● ● ● ● ● Elaboración de informes ● ● ● ● ● ● ● ● | Elaboración de informes ● ● ● ● ● ● ● ● |
| Comodín | Investigador ● ● ● ● ● ● ● ● Revisor ciego ● ● ● ● ● ● ● ● | Investigador ● ● ● ● ● ● ● ● Revisor ciego ● ● ● ● ● ● ● ● | Investigador ● ● ● ● ● ● ● ● Revisor ciego ● ● ● ● ● ● ● ● | Investigador ● ● ● ● ● ● ● ● Revisor ciego ● ● ● ● ● ● ● ● |

Recomendaciones para el Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación ha recibido apoyo significativo de la cooperación internacional para promover el derecho de acceso a la información. Este Ministerio es el segundo con mayor recepción de solicitudes de información (sólo después del Ministerio de Justicia) y cuenta con personal comprometido y capacitado para cumplir con sus obligaciones de acceso a la información. Los responsables del acceso a la información se muestran comprometidos con el principio de divulgación máxima, pero a menudo utilizan mecanismos informales en lugar de directrices y procedimientos claros para realizar sus tareas.

Es cierto también que uno o más funcionarios públicos han sido designados formalmente como responsables de las funciones y deberes de acceso a información, sin embargo, los nombres de estas personas no se han dado a conocer al público en general y, por lo tanto, no se los puede contactar fácilmente para obtener ayuda o hacer preguntas. Además, el resto del personal del Ministerio de Educación que no forma parte de la unidad de acceso a la información no tiene conocimientos de los principios básicos.

Al igual que sucede con otras instituciones estudiadas, la única forma de monitoreo realizado por el Ministerio se relaciona con el desempeño del funcionario público individual. Ni la institución ni el cuerpo de supervisión o auditores internos revisan los esfuerzos de implementación y cumplimiento de las funciones y obligaciones de acceso a la información. No se recogen estadísticas relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes y no se elaboran informes anuales con recomendaciones.

El Ministerio de Educación presenta algunas inconsistencias con respecto a la divulgación proactiva. Por un lado, es una de las instituciones líderes en términos de cantidad de información

publicada y difundida. Pero, por el otro, no cumple con las obligaciones mínimas de divulgación proactiva tal como lo establece la ley, carece de directrices claras y tiene un número insuficiente de personal capacitado para cumplir con sus obligaciones.

El apoyo de USAID al Ministerio ha jugado un papel esencial en su éxito de compartir información de manera proactiva, sin embargo, sin directrices y procedimientos establecidos e institucionalizados, es posible que estos avances no sean sostenibles una vez terminado el financiamiento. Por lo tanto, es necesario destinar recursos específicos y ponerlos a disposición de la entidad para asegurar la continuidad de la implementación y los esfuerzos de puesta en marcha.

El Ministerio de Educación ha designado a administradores de documentos, pero no los ha capacitado ni ha informado a otros funcionarios de dicha institución acerca de los principios básicos de la gestión de documentos. El Ministerio no ha priorizado la gestión de documentos, y tampoco cuenta con directrices para la gestión de documentos físicos y digitales, ni con procedimientos operativos estándares formalizados, incluso para la clasificación de seguridad, la creación y organización de documentos y su retención o recuperación.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un período de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|---------------------------------|
| En el corto plazo | Función | Componente |
| ◇ Incrementar el compromiso de liderazgo, incluyendo reuniones periódicas con los funcionarios responsables de la información designados y discutir valores y principios de acceso a la información, así como también relacionados con la gestión de documentos. | Funciones fundamentales | Liderazgo |
| ◇ Compartir el nombre y la información de contacto del funcionario designado responsable de la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Proporcionar información al público en general sobre cómo presentar solicitudes de información, incluso a través del Portal, y cómo encontrar información divulgada de manera proactiva. | Funciones fundamentales | Procedimientos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal del Ministerio de Educación sobre los principios básicos de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Ampliar las directrices para la divulgación proactiva con el fin de incluir el desarrollo de un esquema de publicación. | Divulgación proactiva | Regulación |
| ◇ Asignar la responsabilidad de divulgación proactiva de manera explícita y formal a un funcionario y proporcionar capacitación específica y suficiente para cumplir a cabalidad con esa responsabilidad. | Divulgación proactiva | Recursos |
| ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planes e instrucciones para implementar un sistema de gestión de documentos ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, incluyendo índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Ampliar la infraestructura para garantizar un espacio suficiente y adecuado para los documentos físicos y digitales. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el año siguiente. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Ministerio de Hacienda

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que el Ministerio ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que el Ministerio no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a este Ministerio.

Tabla 3. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Hacienda

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|--|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Diretrizes ● ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● ● | Diretrizes para recibir/procesar ● ● Diretrizes para responder ● Diretrizes para revisar internamente ● | Diretrizes ● | Diretrizes ● ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● ● Acceso a documentos ● ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● Infraestructura ● ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para el Ministerio de Hacienda

El Ministerio de Hacienda demostró buenos resultados en términos de implementación y puesta en marcha de la ley de acceso a la información. En las áreas de liderazgo, directrices generales para poner en práctica la ley y generación de conciencia entre la opinión pública sobre el derecho a la información y cómo acceder a ella, tuvo un desempeño sobresaliente. Es importante destacar que ha sido una de las pocas instituciones evaluadas en haber asignado recursos presupuestarios propios específicamente para la aplicación de la ley. Asimismo, ha institucionalizado las obligaciones de transparencia en su estructura orgánica y manual de funciones. Esto explica en parte el avance significativo en la implementación.

El Ministerio ha designado funcionarios responsables, sin embargo, al momento del diagnóstico el nombre y la información del contacto no se encontraban disponibles en el portal del Ministerio. Es necesario que esta información esté a disposición de la ciudadanía en general. En cuanto a directrices y procedimientos para recibir y responder a las solicitudes, el Ministerio carecía de algunos detalles relacionados con el procedimiento de una solicitud, así como al tomar una determinación para la responder o denegar una solicitud.

Como las demás instituciones evaluadas, el Ministerio carece de mecanismos internos de monitoreo que permitan evaluar las funciones y obligaciones de la implementación y puesta en marcha del acceso a la información; esto podría servir como evaluaciones periódicas para optimizar el impacto de sus esfuerzos. El monitoreo debe incluir la supervisión de la institución y la elaboración de informes anuales, incluyendo el acceso a la información en las auditorías periódicas que se lleven a cabo y la recopilación de estadísticas más allá de las de la plataforma en línea relacionadas con el número de

solicitudes, respuestas, plazos, motivos de denegación y publicación proactiva de documentos.

Hasta la fecha, El Ministerio de Hacienda ha avanzado en la divulgación de la información proactiva, colocando muchos documentos a disposición del público. Sin embargo, esto se podría hacer de manera más sistemática, fortaleciendo los procedimientos para divulgar y actualizar información. Para fortalecer estos procedimientos, se podrían desarrollar directrices escritas que incluyan: un esquema de publicación, actualización y mantenimiento del esquema, directrices para identificar o enumerar con claridad los tipos de documentos a ser divulgados de forma proactiva y la manera en la que se divulgarán los documentos.

El Ministerio cuenta con algunos reglamentos y procedimientos para la gestión de documentación física, pero en menor medida para documentos digitales. Por lo tanto, las disposiciones deberían considerar procedimientos claros para los documentos digitales, así como la clasificación de documentos confidenciales y capacitación especializada para los administradores de documentos. También es importante concientizar a todo su personal sobre los principios básicos de gestión documental.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un periodo de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|---|---|---------------------------------|
| En el corto plazo | Función | Componente |
| ◇ Incrementar el compromiso de liderazgo relacionado con la gestión de documentos. | Gestión de documentos | Liderazgo |
| ◇ Compartir el nombre y la información de contacto del funcionario responsable de la información designado. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Ampliar las directrices y procedimientos de recepción, proceso y respuesta de solicitudes. | Recepción y respuesta de solicitudes | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Asignar la responsabilidad de divulgación proactiva de manera explícita y formal a un funcionario y proporcionar capacitación específica y suficiente para cumplir a cabalidad con esa responsabilidad. | Divulgación proactiva | Recursos |
| ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◇ Formalizar directrices y procedimientos para la divulgación proactiva, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Actualizar esquema de publicación ◆ Identificar clases de documentos para la divulgación proactiva ◆ Divulgación de documentos | Divulgación proactiva | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para gestión, recuperación y acceso de documentos digitales | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Brindar capacitación especializadas a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el año siguiente. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Ministerio de Salud

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que el Ministerio ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que el Ministerio no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a este Ministerio.

Tabla 4. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Salud

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|--|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Diretrizes ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● | Diretrizes para recibir/procesar ● ● Diretrizes para responder ● Diretrizes para revisar internamente ● | Diretrizes ● | Diretrizes ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● Acceso a documentos ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● Infraestructura ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para el Ministerio de Salud

El Ministerio de Salud, al igual que el Ministerio de Educación, destaca como una de las instituciones con mayor apoyo y cooperación internacional para avanzar en la implementación del derecho de acceso a la información. Su desempeño relativamente bueno podría estar relacionado con la ayuda focalizada de agentes externos. Se trata de una de las instituciones públicas más grandes que recibe gran número de solicitudes (el cuarto lugar por solicitudes totales). Aun tomando en cuenta su gran tamaño y personal mínimo dedicado al derecho de acceso a la información, el Ministerio de Salud se desempeña de manera admirable. Sin embargo, para mantener el progreso alcanzado en términos de implementación, es importante contar con personal adicional y un mayor apoyo y conocimiento por parte de los líderes y colegas de la institución, así como una asignación presupuestaria específica.

En su mayor parte, el Ministerio ha elaborado directrices y procedimientos para recibir y responder solicitudes. Con respecto a su procesamiento, podrían mejorarse los procedimientos internos estableciendo plazos claros para cada paso y las coordinaciones correspondientes.

Como sucede con las demás instituciones evaluadas, el Ministerio carece de mecanismos internos de monitoreo que permitan evaluar las funciones y obligaciones de la implementación y puesta en marcha del acceso a la información; esto podría servir como evaluaciones periódicas para optimizar el impacto de sus esfuerzos. Por el lado positivo, los funcionarios específicamente encargados de las funciones de acceso a la información son evaluados en función de su trabajo. Sin embargo, el monitoreo debe incluir la supervisión de la institución y la elaboración de informes anuales, incluyendo el acceso a la información en las auditorías periódicas que se lleven a cabo y la recopilación de estadísticas más allá de las de la plataforma en línea relacionadas con el número de solicitudes, respuestas, plazos,

motivos de denegación y publicación proactiva de documentos.

Las principales debilidades en la implementación y puesta en marcha de la ley se relacionan con la divulgación proactiva y la gestión de documentos. Con el apoyo de donantes internacionales como USAID y aplicaciones especializadas como Akuerapp, el Ministerio comparte una gran cantidad de información de forma proactiva. Sin embargo, estos esfuerzos carecen de sistematización y, potencialmente, de sostenibilidad, ya que solo existen procedimientos informales utilizados para respaldar procesos proactivos de divulgación; además, no hay personal especialmente capacitado y dedicado al tema. El Ministerio no ha formalizado procedimientos para crear y mantener el esquema de publicación o para especificar otros pasos necesarios, plazos y personas responsables de la divulgación proactiva, como colocar documentos en el dominio público o mantenerlos actualizados.

Si bien el Ministerio de Salud ha sido una de las pocas instituciones evaluadas que ha desarrollado algunas normas relacionadas con la gestión de documentos y cuenta con personal especializado en este ámbito, carece aún de directrices para la clasificación de seguridad y procedimientos operativos estándares, particularmente en relación con la gestión de documentos digitales; además, no se ha generado conciencia entre el personal acerca de los principios básicos de gestión de documentos. Asimismo, las instalaciones de almacenamiento no eran suficientes para garantizar la organización y la preservación de los documentos.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un periodo de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|---------------------------------|
| En el corto plazo | Función | Componente |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Incrementar el compromiso de liderazgo, incluyendo reuniones periódicas con los funcionarios designados responsable de la información, y discutir valores y principios de acceso a la información, así como también relacionados con la gestión de documentos. | Funciones fundamentales, gestión de documentos | Liderazgo |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Asignar un monto de presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Aumentar la dotación de personal para cumplir adecuadamente con las responsabilidades y obligaciones del acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Generar conciencia entre todo el personal del Ministerio de Salud sobre los principios básicos de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Asignar la responsabilidad de divulgación proactiva de manera explícita y formal a un funcionario y proporcionar capacitación específica y suficiente para cumplir a cabalidad con esa responsabilidad. | Divulgación proactiva | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Establecer claramente los pasos y plazos para procesar las solicitudes. | Recepción y respuesta de solicitudes | Reglamentación |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Formalizar procedimientos para la divulgación proactiva, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Creación y actualización de un esquema de publicación ◆ Identificación de clases de documentos para la divulgación proactiva ◆ Divulgación de documentos | Divulgación proactiva | Procedimientos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planes e instrucciones para implementar un sistema de gestión de documentos ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Ampliar la infraestructura para garantizar un espacio suficiente y adecuado para los documentos físicos y digitales. | Gestión de documentos | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Ministerio de Justicia

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que el Ministerio ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que el Ministerio no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a este Ministerio.

Tabla 5. Hallazgos de la IAT para el Ministerio de Justicia

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|---|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Directrices ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● | Directrices para recibir/procesar ● ● ● Directrices para responder ● ● Directrices para revisar internamente ● | ● | Directrices ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● Acceso a documentos ● ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● Infraestructura ● ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● ● Revisor ciego ● | Investigador ● ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para el Ministerio de Justicia

Como entidad coordinadora de la implementación, el Ministerio de Justicia tiene la mayor obligación en términos de la ley de acceso a la información. Sin embargo, no recibe mucha cooperación o apoyo internacional para implementar dicha ley. El Ministerio ha tenido varios cambios en su personal clave durante los últimos años. Recientemente ha contratado a funcionarios que han comenzado a mejorar el desempeño de la institución en el área de acceso a la información. Asimismo, ha hecho progreso generando conciencia acerca de los principios del acceso a la información entre su personal y la población en general. Sin embargo, no tiene el personal suficiente para cumplir con sus obligaciones, ni cuenta con los recursos suficientes. Cabe destacar que esta institución, responsable de implementar el acceso a la información del gobierno en general, carece de lineamientos que guíen sus propios esfuerzos de implementación.

Las solicitudes de información a menudo se dirigen al Ministerio de Justicia, incluso cuando no es la entidad pública competente. Por ello, tiene la tarea de procesar solicitudes adicionales, aquellas no respondidas de manera oportuna o dirigidas a instituciones que no forman parte del Portal. Esto aumenta la necesidad de contar con directrices y procedimientos. Sin embargo, carece de directrices suficientes para procesar y responder solicitudes, incluyendo plazos, transferencias y la determinación de la divulgación de información.

El Ministerio de Justicia no ha cumplido muchos de los requisitos básicos para la implementación efectiva de las obligaciones de divulgación proactiva. La institución no cuenta con personal designado oficialmente y capacitado y no existen directrices ni procedimientos para desarrollar un esquema de publicación.

Al igual que las demás instituciones evaluadas, el Ministerio de Justicia carece de mecanismos internos

de monitoreo para evaluar sus propias funciones y obligaciones en términos de acceso a la información. Al tratarse del principal órgano de supervisión, resulta fundamental que sirva como modelo para desarrollar sistemas sólidos y funcionales, que logren registrar el desempeño de los funcionarios con acceso a la información, tanto a nivel de institución como a nivel individual. Específicamente, en cuanto a mecanismos de supervisión de la institución, la elaboración de informes anuales, las auditorías periódicas y la recopilación de estadísticas.

Por último, en el área de gestión de documentos, podría decirse que el Ministerio sólo ha cumplido en la designación formal de un gerente de documentos. Para todos los indicadores relacionados con liderazgo, directrices y procedimientos, no se ha avanzado en la gestión de documentos físicos o digitales.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un periodo de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|---------------------------------|
| | Función | Componente |
| ◇ Asignar presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Incrementar el compromiso de liderazgo y las declaraciones de política relacionadas con la gestión de documentos. | Gestión de documentos | Liderazgo |
| ◇ Desarrollar y difundir planes e instrucciones para implementar y poner en práctica la ley de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◇ Aumentar la dotación de personal para cumplir adecuadamente con las responsabilidades y deberes de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Formalizar procedimientos para registrar, rastrear y procesar solicitudes. | Recepción y respuesta de solicitudes | Procedimientos |
| ◇ Ampliar las directrices para el procesamiento y respuesta de solicitudes, con la finalidad de incluir pasos para la coordinación en el interior de la institución y procesos para determinar la divulgación de documentos. | Recepción y respuesta de solicitudes | Reglamentación |
| ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Evaluación del desempeño de los funcionarios con tareas de acceso a la información, específicamente con relación a sus funciones de acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◇ Formalizar directrices y procedimientos para desarrollar y actualizar el esquema de publicación. | Divulgación proactiva | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planes e instrucciones para implementar un sistema de gestión de documentos ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, incluyendo índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Ampliar la infraestructura para garantizar un espacio suficiente y adecuado para los documentos físicos y digitales. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Municipalidad de Encarnación

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que la municipalidad ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que la municipalidad no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a esta municipalidad.

Tabla 6. Hallazgos de la IAT para la Municipalidad de Encarnación

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|---|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Directrices ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● | Directrices para recibir/procesar ● ● Directrices para responder ● Directrices para revisar internamente ● | Directrices ● | Directrices ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● Acceso a documentos ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● Infraestructura ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● Capacitación ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para la Municipalidad de Encarnación

Encarnación es la capital del departamento de Itapúa y la tercera ciudad más grande de Paraguay. Acaba de iniciar sus esfuerzos para implementar la Ley 5282/14 y ha demostrado un importante compromiso político destinado a poner en marcha el acceso a la información, incluyendo el compromiso de liderazgo, la inclusión de los principios de transparencia en su planificación estratégica y el uso del Portal. El funcionario responsable de la información ha sido designado formalmente y tiene una buena comprensión de la ley sobre el tema; sin embargo, su nombre e información de contacto no se han dado a conocer al público, carece de una oficina y no se han hecho actividades para generar conciencia entre el público. Por el lado positivo, la Municipalidad ha destinado esfuerzos para generar conciencia entre su personal en torno a la ley de acceso a la información y sus principios básicos.

Si bien el responsable de la información responde las solicitudes, los sistemas no están totalmente estandarizados o institucionalizados. La municipalidad ha adoptado algunas directrices y el uso del Portal para recibir y responder solicitudes, pero carece de directrices internas para procesarlas, incluyendo asistencia a los solicitantes. Tampoco existen procedimientos formales para registrar y rastrear solicitudes ni para identificar quién en la institución tiene la información, para buscar documentos o determinar su divulgación, edición o denegación.

No se ha designado personal para cumplir con las obligaciones municipales relacionadas con la divulgación proactiva y no existen directrices ni procedimientos para desarrollar y mantener un esquema de publicación. En ese sentido, la Municipalidad de Encarnación no cumple con las obligaciones mínimas de divulgación proactiva exigidas por la ley de acceso a la información.

Al igual que las demás entidades públicas evaluadas, la Municipalidad carece de sistemas para monitorear su propio desempeño y el del funcionario responsable del acceso a la información. No se realizan esfuerzos para recopilar estadísticas relacionadas con la cantidad de solicitudes recibidas y sus respuestas, divulgación proactiva o gestión de documentos, ni para emitir informes y recomendaciones anuales. Si bien los gerentes de registros han sido designados, no han recibido la capacitación suficiente para cumplir con sus obligaciones y no existen directrices ni procedimientos operativos para promover avances en el sistema de gestión de documentos.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un período de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|---------------------------------|
| | Función | Componente |
| En el corto plazo | | |
| ◇ Asignar un monto de presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Poner a disposición todas las directrices relacionadas con el acceso a la información en el sitio web y en las oficinas municipales. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◇ Compartir el nombre y la información de contacto del funcionario responsable de la información designado. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Proporcionar información al público en general sobre cómo presentar solicitudes de información, incluso a través del Portal, y cómo encontrar información divulgada de forma proactiva. | Funciones fundamentales | Procedimientos |
| ◇ Identificar o crear un espacio para realizar solicitudes y buscar información divulgada de forma proactiva. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Asignar la responsabilidad de divulgación proactiva de manera explícita y formal a un funcionario y proporcionar capacitación específica y suficiente para cumplir a cabalidad con esa responsabilidad. | Divulgación proactiva | Recursos |
| ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Evaluación del desempeño de los funcionarios con tareas de acceso a la información, específicamente con relación a sus funciones de acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos operativos para: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Recepción y proceso de solicitudes, incluyendo la decisión de divulgación ◆ Rastreo de solicitudes ◆ Respuesta de solicitudes | Recepción y respuesta de solicitudes | Procedimientos |
| ◇ Ampliar directrices y procedimientos para la divulgación proactiva con el fin de incluir el desarrollo de un esquema de publicación. | Divulgación proactiva | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planes e instrucciones para implementar un sistema de gestión de documentos ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Recomendaciones para la Municipalidad de Luque

La Municipalidad de Luque, ubicada a 13 kilómetros de la capital, Asunción, en el departamento Central, ha logrado importantes avances en la implementación de la ley de acceso a la información. Ha incluido, por ejemplo, principios de transparencia en su planificación estratégica, se ha involucrado en el tema de liderazgo y ha designado formalmente a un responsable de la información con autoridad y tiempo suficiente para cumplir con sus obligaciones de acceso a la información. Sin embargo, no se han realizado asignaciones presupuestarias ni esfuerzos de alcance público.

Cabe destacar que la municipalidad de Luque ha desarrollado algunos mecanismos para monitorear su propio desempeño, así como el del funcionario responsable de la información, pero este monitoreo no se ha extendido para incluir la recopilación de estadísticas relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes o la divulgación proactiva.

Con respecto a las solicitudes recibidas, la municipalidad ha adoptado directrices y participa en el Portal. Para procesar y responder solicitudes, la municipalidad debería considerar contar con directrices y procedimientos por escrito que incluyan la coordinación dentro de la institución, plazos y transferencias, así como la identificación de quiénes poseen la información en la institución, cómo se realizará la búsqueda de información y los detalles específicos para determinar la publicación de la información o la emisión de una denegación.

Al igual que con la mayoría de las autoridades públicas evaluadas, la municipalidad de Luque carece de la implementación y la puesta en marcha de directrices y procedimientos relacionados con la divulgación proactiva y la gestión de documentos. Aunque se ha nombrado de manera informal a personal responsable de la divulgación proactiva y el mismo cumple con una serie de obligaciones estatutarias, la municipalidad debe considerar la creación de un

esquema de publicación y el establecimiento de procedimientos por escrito para colocar documentos en el dominio público y actualizar y agregar documento(s) para una divulgación proactiva.

Por último, las directrices y procedimientos de gestión de documentos no han avanzado lo suficiente. Por el lado positivo, los administradores de documentos en Luque han sido designados formalmente, pero no han recibido capacitación; existe una infraestructura adecuada y se han realizado esfuerzos para desarrollar un plan de implementación para mejorar la gestión de documentos físicos y digitales. Sin embargo, no se ha participado lo suficiente en el tema de liderazgo y tampoco se han establecido procedimientos para la clasificación de seguridad, gestión y organización de documentos y su recuperación.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un período de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|---------------------------------|
| | Función | Componente |
| En el corto plazo | | |
| ◇ Asignar presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Incrementar el compromiso en temas liderazgo y en declaraciones de políticas relacionadas con la gestión de documentos. | Gestión de documentos | Liderazgo |
| ◇ Desarrollar y divulgar planes e instrucciones para implementar y poner en práctica el derecho de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◇ Asegurar suficiente tiempo y personal y capacitación para que los funcionarios responsables de la información cumplan con las obligaciones relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal de la municipalidad de Luque acerca de los principios básicos del acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◇ Ampliar y formalizar las directrices para procesar y responder solicitudes. | Recepción y respuesta de solicitudes | Reglamentación |
| ◇ Formalizar directrices y procedimientos para desarrollar y actualizar el esquema de publicación. | Divulgación proactiva | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, incluyendo índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◇ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que la institución ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que la institución no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a esta institución.

Tabla 8. Hallazgos de la IAT para la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|--------------------------------|--|--|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Diretrizes ● ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● ● | Diretrizes para recibir/procesar ● ● Diretrizes para responder ● Diretrizes para revisar internamente ● | Diretrizes ● | Diretrizes ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● Acceso a documentos ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● Infraestructura ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● Capacitación ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para la Administración Nacional de Electricidad (ANDE)

Si bien la empresa eléctrica estatal no ha incorporado formalmente el acceso a la información en sus políticas institucionales, ANDE cuenta con los recursos necesarios para implementar la ley de la manera más completa y efectiva. ANDE ha desarrollado una serie de directrices e instrucciones para la implementación de la ley y ha sido una de las instituciones públicas líderes con respecto a la capacidad de respuesta. Tiene un equipo que cuenta con el apoyo del asesor legal y ha designado formalmente a personal con la autoridad y el tiempo suficientes para hacerse responsables del acceso a la información. Al igual que con otras instituciones, el nombre y la información de contacto del funcionario designado no se han dado a conocer ni se ha generado conciencia entre el público en torno al derecho de acceso a la información, a cómo presentar una solicitud o dónde encontrar información.

ANDE ha elaborado directrices por escrito para recibir y responder solicitudes y para la revisión interna de las decisiones. Sin embargo, estos lineamientos no han resultado en el desarrollo de procedimientos operativos específicos, como el rastreo y registro de solicitudes desde su recepción hasta su resolución, identificación de quién posee la información y decisión sobre la divulgación o los medios a través de los cuales la institución dará sus respuestas. Los procedimientos internos deberían mejorarse para asegurar consistencia, evitar arbitrariedades en el procesamiento y respuesta de solicitudes y optimizar los esfuerzos de implementación.

La institución no ha desarrollado sistemas para monitorear su propio desempeño o el de sus funcionarios designados. No se lleva a cabo una supervisión interna o auditoría para identificar desafíos y brindar recomendaciones para mejorar. Cabe destacar que ANDE recopila ciertas estadísticas

relacionadas con las solicitudes, aunque debería complementar su monitoreo con información relacionada con el tiempo que demora procesar y responder solicitudes, así como los motivos de denegación, según corresponda.

En términos de gestión de documentos, ANDE es la única institución evaluada que cuenta con directrices y procedimientos específicos, así como con personal altamente capacitado. Ha desarrollado instrucciones para la implementación de gestión de documentos, ha creado infraestructura y ha concientizado a todo su personal acerca de los principios básicos de gestión de documentos. La única área que requiere atención adicional es con relación a las directrices y procedimientos para la clasificación de seguridad. En todos los demás indicadores, ANDE ha demostrado buenas prácticas.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un período de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|--|---|----------------|
| | Función | Componente |
| En el corto plazo | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Incrementar el compromiso de liderazgo, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Reuniones oficiales periódicas de alto nivel con los funcionarios responsables de la información y tratar en las reuniones de personal el tema de derecho de acceso a la información ◆ Transparencia y acceso a la información en documentos estratégicos y como política principal de ANDE | Funciones fundamentales | Liderazgo |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Asignar un presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley, con el fin de asegurar la continuidad y la institucionalización de los avances de implementación. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Compartir el nombre y la información de contacto del funcionario responsable de la información designado. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Participar en actividades de divulgación pública sobre el derecho a la información y la manera de presentar solicitudes, incluso a través del Portal y para encontrar información divulgada de manera proactiva. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Generar conciencia entre todo el personal de ANDE sobre los principios básicos de acceso a la información. | Funciones fundamentales | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Identificar y capacitar al personal en temas de divulgación proactiva. | Divulgación proactiva | Recursos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Evaluación del desempeño de los funcionarios con tareas de acceso a la información, específicamente con relación a sus funciones de acceso a la información ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información ◆ Avances proactivos de divulgación, como tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Desarrollar e implementar procedimientos operativos para: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Rastreo de solicitudes ◆ Recepción y procesamiento de solicitudes ◆ Respuesta de solicitudes ◆ Divulgación proactiva | Recepción y respuesta a las solicitudes | Procedimientos |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |
| <ul style="list-style-type: none"> ◇ Desarrollar e instituir directrices y procedimientos para la clasificación de seguridad de documentos. | Gestión de documentos | Reglamentación |

Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)

Los hallazgos a continuación reflejan el alcance y la calidad de la implementación de la legislación sobre acceso a la información, donde el color verde indica que la institución ha realizado un buen trabajo y ha cumplido con las buenas prácticas definidas; el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que no cumple con las buenas prácticas definidas; y el rojo muestra que la institución no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas indican que el indicador no aplica a esta institución.

Tabla 9. Hallazgos de la IAT para la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)

| | Funciones Fundamentales | Recepción y Respuesta de Solicitudes | Divulgación Proactiva | Gestión de Documentos |
|-------------------------|--|--|---|--|
| Liderazgo (dirección) | Compromiso ● Planificación estratégica ● | | | Compromiso ● Política ● |
| Reglamentación (guía) | Diretrizes ● ● ● ● ● Instrucciones/planes ● ● ● ● ● | Diretrizes para recibir/procesar ● ● Diretrizes para responder ● Diretrizes para revisar internamente ● | Diretrizes ● | Diretrizes ● ● Instrucciones/planes ● |
| Procedimientos (orden) | Generación de conciencia entre el público ● ● | Procedimientos para recibir/procesar ● ● Procedimientos para remitir/responder ● ● | Procedimientos para divulgación proactiva ● | Clasificación ● Gestión de documentos ● ● Acceso a documentos ● ● |
| Recursos (habilitación) | Dotación de personal ● ● ● ● ● Capacitación ● ● ● ● ● Infraestructura ● ● ● Presupuesto ● | | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● | Dotación de personal ● ● ● Capacitación ● ● ● Infraestructura ● |
| Monitoreo (ajuste) | Vigilancia interna ● ● ● Monitoreo de desempeño ● | Recopilación de estadísticas ● | Recopilación de estadísticas ● ● Elaboración de informes ● | Elaboración de informes ● |
| Comodín | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● | Investigador ● Revisor ciego ● |

Recomendaciones para la Empresa de Servicios Sanitarios del Paraguay (ESSAP)

ESSAP, la empresa estatal que provee servicios de agua y de saneamiento, carecía de liderazgo para la implementación de las obligaciones de acceso a la información y no ha implementado algunas de las funciones fundamentales. ESSAP es una de las instituciones con la mayor cantidad de solicitudes sin respuesta en el Portal. Si bien se ha designado a personal responsable de la información, se trata solo de una persona, que además trabaja a tiempo parcial. Asimismo, no cuenta con la capacitación suficiente para poder cumplir con sus obligaciones y no se ha notificado públicamente el nombre y la información de contacto del funcionario, ni los principios básicos del derecho a la información. Si bien la institución ha desarrollado instrucciones para la implementación, estas no han sido compartidas dentro de la institución y no reflejan necesariamente su política. Hasta la fecha, ESSAP no ha realizado ningún esfuerzo para informar a su personal sobre el derecho de acceso a la información y los principios básicos de la ley.

Por el lado positivo, ESSAP ha adoptado el manual del Ministerio de Justicia para guiar sus esfuerzos relacionados con la recepción y respuesta de solicitudes, pero no ha desarrollado procedimientos específicos con relación a la recepción y procesamiento de solicitudes. ESSAP no cuenta, por ejemplo, con un proceso formal de orientación para los funcionarios para casos de solicitudes provenientes de cualquier otro medio fuera del Portal, ni para ingresar solicitudes al Portal; tampoco tiene un procedimiento para identificar quién posee la información solicitada dentro de la institución.

En el caso de ESSAP, han resultado particularmente deficientes la implementación y puesta en práctica de las obligaciones de divulgación proactiva y gestión de documentos. La institución ha encargado de manera informal a uno de sus

funcionarios la publicación proactiva, pero no presenta progreso alguno en el desarrollo de directrices o procedimientos para avanzar en sus obligaciones de divulgación proactiva.

Del mismo modo, si bien se ha designado a un gerente de documentos, la empresa estatal no ha comenzado a trabajar en la gestión de sus documentos físicos ni digitales. No existen planes para implementar un sistema de gestión de documentos, directrices o procedimientos para la clasificación de seguridad, creación de registros, organización y almacenamiento de documentos ni su retención. El personal no ha recibido capacitación alguna en principios básicos de gestión de documentos, e incluso la infraestructura para almacenar documentos físicos y digitales resulta insuficiente.

El siguiente cuadro proporciona una serie de acciones recomendadas para avanzar en la implementación y puesta en práctica del derecho de acceso a la información en el corto y mediano plazo. La asignación de un período de tiempo sugerido para la acción refleja tanto la urgencia como el reconocimiento de la cantidad de tiempo que tomará implementar plenamente estas recomendaciones. En algunos casos, se colocaron acciones que eran menos urgentes dentro de la sección “en el corto plazo,” debido a que podrían implementarse más rápidamente.

| Acciones Recomendadas | Dimensión IAT | |
|---|---|---------------------------------|
| En el corto plazo | Función | Componente |
| ◊ Incrementar el compromiso de liderazgo, incluyendo reuniones periódicas con los funcionarios responsables de la información designados y discutir valores y principios de acceso a la información, así como también aquellos relacionados con la gestión de documentos. | Funciones fundamentales, gestión de documentos | Liderazgo |
| ◊ Asignar un presupuesto específico para la implementación y puesta en práctica de la ley. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◊ Poner a disposición todas las directrices relacionadas con el acceso a la información en el sitio web de ESSAP y en las oficinas principales. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◊ Revisar los planes de implementación de la ley para asegurar coherencia con la política de acceso a la información de la institución y difundir internamente las instrucciones. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◊ Proporcionar información al público en general sobre cómo presentar solicitudes de información, incluso a través del Portal y cómo encontrar información divulgada de manera proactiva. | Funciones fundamentales | Procedimientos |
| ◊ Generar conciencia entre todo el personal de ESSAP sobre la gestión básica de documentos. | Funciones fundamentales | Reglamentación |
| ◊ Aumentar el tiempo asignado a las obligaciones relacionadas con el acceso a la información del responsable de la información designado o aumentar el personal y asegurar que todos reciban la capacitación requerida. | Funciones fundamentales | Recursos |
| ◊ Asignar la responsabilidad de divulgación proactiva de manera explícita y formal a un funcionario y proporcionar capacitación específica y suficiente para cumplir a cabalidad con esa responsabilidad. | Divulgación proactiva | Recursos |
| ◊ Desarrollar e implementar sistemas de monitoreo incluyendo, como mínimo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Revisión institucional de la implementación del acceso a la información. ◆ Evaluación del desempeño de los funcionarios con tareas de acceso a la información, específicamente con relación a sus funciones de acceso a la información ◆ Recopilación de estadísticas relacionadas con solicitudes, incluyendo el número de solicitudes recibidas, puntualidad y disposición de la solicitud ◆ Avances proactivos de divulgación, como los tipos de documentos que se comparten de manera proactiva, con qué frecuencia se actualizan, etc. | Funciones fundamentales, recepción y respuesta de solicitudes y divulgación proactiva | Monitoreo |
| En el mediano plazo | | |
| ◊ Ampliar y perfeccionar los procedimientos para recibir y procesar solicitudes de información. | Recepción y respuesta a las solicitudes | Procedimientos |
| ◊ Desarrollar/adoptar e implementar directrices y procedimientos para la divulgación proactiva, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Creación y actualización de un esquema de publicación ◆ Identificación de tipos de documentos para divulgación proactiva ◆ Divulgación de documentos | Divulgación proactiva | Reglamentación y procedimientos |
| ◊ Desarrollar e implementar directrices y procedimientos para la gestión de documentos, incluyendo: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Planes e instrucciones para implementar un sistema de gestión de documentos ◆ Creación, organización, almacenamiento y retención de documentos físicos y digitales ◆ Clasificación de seguridad de documentos ◆ Procesos para recuperar y acceder a documentos físicos y digitales, incluidos índices, registros e informes de circulación | Gestión de documentos | Reglamentación y procedimientos |
| ◊ Proporcionar capacitación especializada a los administradores de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◊ Generar conciencia entre todo el personal sobre la gestión básica de documentos. | Gestión de documentos | Recursos |
| ◊ Elaborar un informe anual para compartir con el público en general los esfuerzos de implementación, la cantidad de solicitudes y su disposición, la divulgación proactiva y los planes estratégicos para el siguiente año. | Funciones fundamentales | Monitoreo |

Anexo 1 - Antecedentes de la IAT

Desarrollo de la IAT

El Centro Carter diseñó y creó la IAT mediante información de fuentes secundarias, el apoyo de consultores y revisiones periódicas. Como primer paso, el Centro se enfocó en desarrollar una importante labor de investigación para identificar el alcance de los planes de implementación a nivel nacional y subnacional y para evaluar aspectos comunes. Existen muy pocos planes de implementación de acceso a la información disponibles, tanto a nivel nacional como específicos de cada institución. Además, realizamos una revisión extensa de la literatura relacionada con implementación, política pública y administración del acceso a la información y encontramos que, en ese momento, existían relativamente pocos artículos o estudios. En base a la investigación inicial y a nuestra experiencia, desarrollamos un proyecto de matriz preliminar con similitudes y enfoques únicos/innovadores para la implementación.

Después de la fase de investigación, el Centro Carter convocó a un grupo de reconocidos expertos para analizar el valor y la eficacia de un instrumento de diagnóstico de la implementación y para aportar información sobre su diseño básico. En esta primera reunión se consideraron los problemas clave de implementación y los potenciales indicadores, así como la forma de medirlos. Se acordó que uno de los principales objetivos de la IAT era crear una herramienta que resultara útil para los gobiernos, que les permitiera evaluar el alcance y la calidad de sus esfuerzos de implementación, en lugar de una clasificación más punitiva o un "mazo." Luego de dos días de ardua discusión se estableció la importancia de la IAT, pero se destacaron también diversos problemas y riesgos potenciales asociados con un

diagnóstico de implementación. Luego de la discusión surgieron las siguientes preguntas:

1. ¿Cómo lograr que el estudio sea replicable y adaptable en diferentes países?
2. ¿Cómo asegurarse de que la herramienta también evalúe la calidad de la implementación, y no se queda simplemente en un ejercicio de "marque la casilla" que se limite a mostrar que se realizó un aporte o actividad, sin demostrar si se hizo correctamente?

De estas discusiones y consideraciones surgió la pregunta determinante sobre la herramienta: ¿En qué medida se encuentra la institución capacitada y preparada para proporcionar información y responder solicitudes?

Quizás el aspecto más desafiante al desarrollar la IAT fue la ausencia de mejores prácticas universales claramente acordadas para la implementación de la legislación del acceso a la información. Esta falta de consenso señaló la necesidad de prestar mayor atención a la investigación de antecedentes de buenas prácticas con colegas expertos del gobierno, la sociedad civil y el mundo académico. También sabíamos que la herramienta debía funcionar correctamente tanto al ser utilizada en un sistema maduro (donde la ley ha existido durante años), como en un país donde recientemente se hubiera aprobado la ley de acceso a la información. Este mandato nos obligó a verificar que cada indicador fuera válido en una variedad de contextos dispersos.

Al completar el diseño inicial de la IAT, el Centro Carter convocó a un grupo más amplio de expertos en acceso a la información y transparencia, con el fin de que revisaran los primeros indicadores preliminares, la metodología de aplicación y las determinaciones de muestro (país y ministerio o institución). Luego de

largas discusiones y consideraciones, el Centro decidió suspender el diseño inicial para centrarse en los aportes administrativos ("la fontanería"), en lugar de evaluar la calidad de los resultados, es decir, el cumplimiento de la ley o satisfacción del usuario. También tomamos la decisión de incluir una reconsideración interna, así como no ir más lejos e incluir indicadores relacionados con medidas de ejecución judiciales o cuasijudiciales en el diagnóstico de la implementación.

En el transcurso de los meses, el diseño de la IAT se modificó para permitir el diagnóstico tanto del eje "x" como del eje "y," además de desarrollarse una serie de indicadores. Finalmente, para validar los indicadores definidos y las medidas o escalas, el Centro Carter emprendió nuevamente un amplio análisis de los planes y prácticas de implementación existentes.

Prueba Piloto de la IAT

Para asegurar la eficacia y el valor de la IAT, el Centro decidió aplicar la herramienta en un enfoque por etapas en más de diez países. La fase Piloto I tenía como objetivo evaluar a tres países, la Fase Piloto II evaluó a cuatro países y la Fase Piloto III a otros cuatro países más. Aunque la intención inicial fue evaluar a cada país una sola vez, considerando las significativas modificaciones de los indicadores después de cada fase piloto, decidimos incluir a los países iniciales en las fases piloto posteriores. Así, por ejemplo, que en la Fase Piloto III, aplicamos los indicadores revisados en los 11 países.

Selección de Países e Instituciones

Al preparar la selección de los países piloto donde se puso a prueba la IAT, el Centro Carter creó una lista de criterios y variables. Para la selección del piloto, consideramos las siguientes condiciones:

- Diversidad regional
- Variación en el tiempo en que la ley o regulación de acceso a la información ha estado vigente
- Sistema o marco legal diferenciado (derecho común versus civil)
- Tipos de administración pública (profesionalizada versus política)
- Contraste entre el estado de desarrollo y nivel de ingreso
- Disponibilidad de líderes provenientes de las ciencias sociales y sociedad civil para llevar a cabo el estudio
- Cantidad de datos o estudios existentes relacionados con el acceso a la información
- Voluntad e interés político
- Participación divergente en la Alianza de Gobierno Abierto

La IAT se aplicó en siete ministerios o instituciones de cada país. Para efectos de uniformidad, elegimos involucrar a los mismos ministerios e instituciones en cada uno de los países. Los criterios utilizados para determinar los ministerios e instituciones específicas incluyen:

- Instituciones que tienen información crítica sobre derechos humanos y socioeconómicos fundamentales
- Ministerios e instituciones que juegan un papel en la reducción de la pobreza
- Ministerios e instituciones que brindan servicios importantes
- Ministerios e instituciones que son clave en la supervisión o promoción del régimen general de acceso a la información
- Una combinación de ministerios e instituciones, en particular entidades de diversos tamaños y recursos

Fases Piloto

En el 2011, el Centro Carter completó la Fase Piloto I de la herramienta en tres países: Bangladesh, México y Sudáfrica, a lo que siguió una revisión de expertos y extensas modificaciones de la metodología y los indicadores. La Fase Piloto II se completó en la primavera del 2013 e incluyó la aplicación de los indicadores en los tres países originales, así como también en Chile, Indonesia, Escocia y Uganda. Una vez más, el Centro Carter llevó a cabo una reunión de revisión para perfeccionar la herramienta y la metodología. En otoño del 2013 comenzó la Fase Piloto III, que incluyó a cuatro nuevos países: Georgia, Jordania, Guatemala y Estados Unidos. Los investigadores en estos países aplicaron todos los indicadores revisados de la IAT y se unieron a ellos los investigadores de las Fases Piloto I y II, quienes aplicaron todos los indicadores nuevos o modificados en sus respectivos países.

Fase Piloto I

La Fase Piloto I incluyó 72 indicadores. Durante esta fase, aún estábamos considerando identificar mejores prácticas que fueran definidas con precisión y susceptibles de aplicación universal. Sin embargo, a través de la discusión de la revisión, quedó claro que esto sería demasiado prescriptivo y no capturaría los matices del contexto de cada país. Asimismo, no reflejaría la terminología utilizada por los principales profesionales de supervisión, quienes utilizan el término "buenas prácticas" en lugar de mejores prácticas. Los participantes recomendaron que la herramienta de diagnóstico de la implementación debería servir para desarrollar y medir las "buenas prácticas," pues así se reflejaría de modo más significativo que la realidad presenta múltiples buenas prácticas, dependiendo de las circunstancias y de la dinámica administrativa del país. Nosotros estuvimos de acuerdo con dicha recomendación.



Para obtener una explicación más completa de la metodología de la IAT, visite:
<http://www.cartercenter.org/peace/ati/IAT/index.html>

Se realizaron cambios metodológicos después de esta fase, incluyendo la inclusión de una revisión por pares ciega, la aplicación de la herramienta a una institución más pequeña y con menos recursos y el uso de la plataforma Indaba para la recopilación de datos.

Fase Piloto II

Con las revisiones y perfeccionamientos que se hicieron en base a la Fase Piloto I, la IAT ahora incluía 75 indicadores para poner a prueba en los países de las Fases Piloto I y II: Chile, Indonesia, Escocia y Uganda se unieron a Sudáfrica, Bangladesh y México. Los investigadores locales aplicaron la herramienta en los seis ministerios originales, así como en una séptima institución de menores dimensiones. En esta fase aplicamos la plataforma Indaba, un sistema de recopilación de datos en línea. Durante la reunión de revisión de dos días, luego de la recopilación de datos, análisis, descubrimiento de hallazgos y validaciones necesarias, los expertos revisaron

activamente los indicadores, eliminando cualquiera que fuera considerado repetitivo y haciendo los cambios necesarios en el lenguaje para adaptarse a una variedad de contextos gubernamentales. Una de las principales modificaciones en la Fase Piloto II fue incluir indicadores que se orientaran más específicamente a la implementación en la práctica, lo que se logró mediante el uso de cuatro "comodines." También redujimos el número de indicadores a 65, un número más manejable, y fortalecimos los indicadores relacionados con la gestión de documentos, haciendo mayor hincapié en los documentos electrónicos.

Fase Piloto III

La Fase Piloto III fue la prueba final de los indicadores. En esta fase mantuvimos la misma metodología y el mismo flujo de trabajo, incluyendo el revisor ciego y los grupos focales, pero utilizamos los indicadores modificados. Al igual que con las otras fases, el personal del Centro Carter revisó cada hallazgo, formuló preguntas tanto a los investigadores como a los revisores ciegos y aseguró la calidad y consistencia de cada hallazgo. Al concluir la Fase Piloto III, se llevó a cabo la revisión final por parte de expertos con el fin de realizar los últimos ajustes necesarios a los indicadores y luego se presentó la IAT a la comunidad de práctica.

En general, durante las tres fases piloto se aplicó la IAT en seis o siete instituciones en once países y muchos de los países fueron evaluados más de una vez, lo que resultó en la revisión de más de 8,000 indicadores individuales.

Anexo 2. - Indicadores de la Herramienta de Diagnóstico de la Implementación

La Herramienta de Diagnóstico de la Implementación (IAT) de la legislación sobre acceso a la información ha sido diseñada como una matriz, con indicadores relacionados a grupos de actividades (liderazgo, reglamentación, procedimientos, recursos y monitoreo) y funciones/responsabilidades del gobierno (tales como responder solicitudes, publicación automática, etc.).

Los indicadores son medidos usando el “método semáforo,” con una escala que incluye el verde, el amarillo y el rojo. El verde indica que la administración ha realizado un buen trabajo, el amarillo demuestra que se ha registrado cierta actividad o participación, pero que ha sido insuficiente y el rojo muestra que la administración no se ha comprometido o ha logrado muy pocos avances en esta parte de la implementación. Las franjas negras y blancas reflejan que el indicador no aplica para la institución que está siendo evaluado.

Existen dos tipos de indicadores: 1) indicadores basados en informes propios, que se abordan a través de una entrevista y 2) indicadores que pueden ser verificados a través de una búsqueda de información de fuentes secundarias (desk research) o revisión de documentos. Todos los hallazgos pasan luego por un proceso de validación y dos formas de revisión por pares (revisión ciega y grupos focales).

Es importante observar que estos indicadores han sido probados en tres fases piloto en más de diez países. Si bien se trata de indicadores finales que surgen de las pruebas piloto y de las revisiones, existe la posibilidad de que se hagan cambios/correcciones adicionales en el futuro.

Funciones Fundamentales: Liderazgo

1. ¿El plan estratégico de la institución incorpora el acceso a la información (AI) como, por ejemplo, mencionar específicamente el acceso a la información o principios de apertura y transparencia?

- a. Sí
- b. No

2. ¿Con qué frecuencia un funcionario de la institución con autoridad sobre políticas participa en reuniones con funcionarios públicos responsables de las actividades de AI?

- a. Dos veces al año
- b. Una vez al año
- c. Casi nunca o nunca

Funciones Fundamentales: Reglamentación

3. ¿La institución ha elaborado o adoptado directrices específicas sobre AI?

- a. Sí
- b. No

4. ¿Con qué frecuencia son revisadas las directrices de AI por un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas?

- a. Las directrices de AI son revisadas al menos dos veces al año

- b. Las directrices de AI son revisadas periódicamente
- c. Las directrices de AI no han sido revisadas
- d. No aplica, las directrices tienen menos de dos años de antigüedad

5. ¿Con qué frecuencia son actualizadas las directrices de AI por un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas?

- a. Las directrices de AI son actualizadas después de un cambio en la política
- b. Las directrices de AI no han sido actualizadas después de un cambio en la política
- c. No aplica, la política no ha sido cambiada o la institución no tiene autoridad para actualizar políticas

6. ¿La institución pone a disposición todas las directrices para ser consultadas como referencia?

- a. Las directrices se mantienen en línea o en un centro de referencia de fácil acceso para la consulta de los funcionarios públicos y el público en general
- b. Las directrices se mantienen en línea o en un centro de referencia de fácil acceso, pero solo están disponibles para los funcionarios públicos
- c. No es fácil acceder a las directrices para ser consultadas como referencia o no existen

7. ¿Tiene la institución algún documento(s) conteniendo instrucciones para la implementación y/u operación de AI?

- a. Sí
- b. No

8. ¿El(los) documento(s) que detalla(n) instrucciones para la implementación y/u operación de AI refleja(n) la política de AI de la institución?

- a. Sí
- b. No

9. ¿La institución ha difundido internamente el (los) documento(s) detallando las instrucciones para la implementación y/u operación de AI?

- a. El (los) documento(s) ha(n) sido difundido(s) electrónicamente o en formato impreso a todos los funcionarios públicos que manejan y administran información
- b. El (los) documento(s) solo se ha(n) difundido entre algunos funcionarios públicos
- c. Solo se ha hecho referencia al(los) documento(s) pero no se ha(n) difundido o no existe(n)

Funciones Fundamentales: Procedimientos

10. ¿Las actividades de divulgación pública de la institución incluyen específicamente un componente relacionado con AI?

- a. Sí
- b. No

11. ¿La institución provee específicamente información sobre cómo hacer una solicitud y encontrar información publicada de manera proactiva?

- a. Sí
- b. No

12. ¿Se ha hecho responsable a uno o más funcionarios públicos de las funciones y obligaciones de AI?

- a. Uno o más funcionarios públicos han sido formalmente designados con funciones y obligaciones de AI
- b. Se ha encargado informalmente a uno o más funcionarios públicos las funciones y obligaciones de AI
- c. No existe designación/ asignación de tareas específicas de las funciones y obligaciones de AI

13. ¿Se ha dado a conocer al público el nombre del (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI?

- a. Sí
- b. No

14. ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) la autoridad necesaria para cumplir con el mandato de AI?

- a. Sí
- b. No

15. ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades de AI?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades de AI
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) el tiempo, pero no el personal necesario para cumplir con sus responsabilidades de AI
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI no tiene(n) el tiempo, pero sí el personal necesario para cumplir con sus responsabilidades de AI
- d. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI no tiene(n) ni el tiempo ni el personal necesario para cumplir con sus responsabilidades de AI

16. ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI y su personal recibe(n) capacitación **especializada** en AI?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI y su personal recibe(n) capacitación especializada en AI para poder cumplir con su trabajo
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI y su personal recibe(n) capacitación especializada en AI, pero no es suficiente para cumplir efectivamente con su trabajo
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI y su personal no recibe(n) capacitación especializada en AI

17. ¿Todos los funcionarios públicos tienen conocimiento de los principios básicos de AI?

- a. Todos los funcionarios públicos reciben periódicamente comunicación formal sobre los principios básicos de AI
- b. Todos los funcionarios públicos reciben comunicación periódica sobre los principios básicos de AI, pero no formalmente
- c. Todos los funcionarios públicos reciben comunicación formal sobre los principios básicos de IA, pero no periódicamente
- d. La institución no desarrolla periódicamente mecanismos formales sistemáticos para que los funcionarios públicos tengan conocimiento de los principios básicos de AI

18. ¿Los funcionarios públicos elaboran y mantienen materiales de capacitación relacionados con AI para ser consultados como referencia futura?

- a. Todos los materiales de capacitación relacionados con IA se mantienen en línea o en un centro de referencia de fácil acceso para la consulta de funcionarios públicos
- b. Algunos materiales de capacitación relacionados con AI, pero no todos, están disponibles para ser consultados
- c. No se elaboran materiales de capacitación relacionados con AI o no están disponibles

19. ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de AI tiene(n) acceso regular a los equipos necesarios?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) tiene(n) acceso exclusivo o regular a **todos** estos dispositivos:
 - i. computadoras/ordenadores con internet;
 - ii. escáner; y
 - iii. máquinas fotocopadoras
- b. El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) tiene(n) acceso exclusivo o regular a algunos dispositivos, pero no incluyen todos los anteriores
- c. El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) no tiene(n) acceso o el acceso es irregular

20. ¿La institución ha creado algún espacio, físico o virtual, para hacer solicitudes, revisar documentos y compartir información publicada de manera proactiva?

- a. La institución ha creado espacios para hacer solicitudes, revisar documentos y compartir información publicada de manera proactiva.
- b. La institución ha creado algunos espacios, pero no

todos

- c. La institución no ha creado espacios para hacer solicitudes, revisar documentos o compartir información publicada de manera proactiva

21. ¿La institución asigna específicamente los recursos financieros necesarios para cumplir con sus funciones y obligaciones de AI?

- a. Sí
- b. No

Funciones Fundamentales: Monitoreo

22. ¿La institución monitorea sus funciones y obligaciones de AI?

- a. La institución monitorea regularmente sus funciones y obligaciones de AI y se emiten informes escritos con hallazgos y recomendaciones anualmente
- b. La institución monitorea regularmente sus funciones de AI, pero no se emiten informes escritos con hallazgos y recomendaciones anualmente
- c. La institución no monitorea regularmente sus funciones AI

23. ¿El órgano de vigilancia interna/mecanismo de auditoría de la institución toma en cuenta las funciones y obligaciones de AI?

- a. Sí
- b. No

24. ¿La evaluación de desempeño de las personas designadas/encargadas de las funciones y obligaciones de AI toma en cuenta estas responsabilidades en su evaluación?

- a. Sí
- b. No

Funciones Fundamentales: Comodín

25. En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con sus funciones fundamentales relacionadas con el acceso a la información?

- a. En la práctica, la institución cumple con sus funciones fundamentales relacionadas con el acceso a la información
- b. En la práctica, la institución cumple parcialmente con sus funciones fundamentales relacionadas con el acceso a la información
- c. En la práctica, la institución no cumple efectivamente con sus funciones fundamentales relacionadas con el acceso a la información

Recepción y Respuesta de Solicitudes: Reglamentación

26. ¿La institución tiene directrices escritas para recibir solicitudes?
- La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para recibir solicitudes que incluye **todo** lo siguiente:
 - determinar qué constituye una solicitud
 - proporcionar un acuse de recibo
 - asistir al solicitante
 - La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas que incluyen algunas, pero no todas las anteriores
 - La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para recibir solicitudes
27. ¿La institución tiene directrices escritas para procesar solicitudes?
- La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para procesar solicitudes que incluyen **todo** lo siguiente:
 - coordinaciones al interior de la institución
 - plazos
 - determinación de costos
 - cobros
 - transferencias (cuando corresponda)
 - La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas que incluyen algunas, pero no todas las anteriores
 - La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para procesar solicitudes
28. ¿La institución tiene directrices escritas para responder (entregar o negar) solicitudes?
- La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para responder solicitudes que incluye **todo** lo siguiente:
 - proceso para determinar la entrega de información
 - medios para proporcionar la información solicitada
 - medios para proporcionar notificaciones de denegación
 - motivo de denegación de la información solicitada
 - La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas que incluyen algunas, pero no todas las anteriores
 - La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para responder solicitudes
29. ¿La institución tiene directrices escritas con fines de

evaluación interna?

- La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas con fines de evaluación interna que incluye **todo** lo siguiente:
 - recepción de solicitudes para ser evaluadas
 - evaluación de los motivos de la institución para las decisiones iniciales
 - emisión de conclusiones y decisiones
- La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas que incluyen algunas, pero no todas las anteriores
- La institución no ha elaborado ni adoptado directrices con fines de evaluación interna
- No aplica si la ley no exige/contempla la evaluación interna

Recepción y Respuesta de Solicitudes: Procedimientos

30. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para el registro y seguimiento de solicitudes y respuestas?
- La institución ha elaborado un procedimiento de registro y seguimiento que incluye **todo** lo siguiente:
 - actualización para mantener al día la documentación
 - seguimiento en un lugar
 - detalle de las solicitudes de presentación a través de resolución, incluyendo agente(s) de procesamiento, transferencias y evaluaciones internas
 - La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento de registro y seguimiento que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores
 - La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento de registro y seguimiento
31. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para procesar solicitudes?
- La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para procesar solicitudes que incluye **todo** lo siguiente:
 - identificación de la persona que tiene la información en la institución
 - búsqueda y obtención de información
 - determinar la entrega, edición, o negación
 - La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para procesar solicitudes que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores
 - La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para procesar solicitudes
32. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para transferir solicitudes a otras entidades?

-
- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la transferencia de solicitudes que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. identificación de la institución correcta
 - ii. transferencia de solicitudes
 - iii. notificación de transferencia al solicitante
 - b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores
 - c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para transferir solicitudes
 - d. No aplica si la ley no contempla transferencias
33. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para emitir y entregar respuestas?
- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para emitir y entregar respuestas que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. entrega de los documentos solicitados
 - ii. notificación y cobro de tasas (si procede)
 - iii. envío de notificación de denegación y derecho de revisión o apelación
 - b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para emitir y entregar respuestas que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores
 - c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para emitir y entregar respuestas

Recepción y Respuesta de Solicitudes: Monitoreo

34. ¿La institución recoge regularmente estadísticas relacionadas con la recepción y respuesta de solicitudes?
- a. La institución recoge anualmente estadísticas de manera sistemática, incluyendo **todo** lo siguiente:
 - i. número de solicitudes
 - ii. número de transferencias (cuando proceda)
 - iii. número de denegaciones
 - iv. razones de denegación
 - v. número de días para responder solicitudes
 - b. Algunas estadísticas se recogen anualmente de manera sistemática, pero no incluyen todas las anteriores
 - c. La institución no recoge estadísticas anualmente de manera sistemática

Recepción y Respuesta de Solicitudes: Comodín

35. En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con su función relacionada con la

recepción y respuesta de solicitudes?

- a. En la práctica, la institución cumple con su función relacionada con la recepción y respuesta de solicitudes
- b. En la práctica, la institución cumple parcialmente con su función relacionada con la recepción y respuesta de solicitudes
- c. En la práctica, la institución no cumple efectivamente con su función relacionada con la recepción y respuesta de solicitudes

Divulgación Proactiva: Reglamentación

36. ¿La institución tiene directrices escritas para la divulgación proactiva?

- a. La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para la divulgación proactiva, que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. desarrollo del esquema de publicación
 - ii. actualización y mantenimiento del esquema
 - iii. directrices para identificar o enumerar con claridad los tipos de documentos a ser divulgados de forma proactiva
 - iv. la manera en la que se divulgarán los documentos
- b. La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para la divulgación proactiva que incluye algunas, pero no todas las anteriores
- c. La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para la divulgación proactiva

Divulgación Proactiva: Procedimientos

37. ¿La institución cuenta con algún procedimiento de divulgación proactiva?

- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la divulgación proactiva, que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. creación y mantenimiento del esquema de publicación
 - ii. traslado de documentos a la esfera pública
 - iii. actualización e incorporación de(l) documento(s) para su divulgación proactiva
 - iv. publicación de(l) documento(s) previamente solicitado(s)
- b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la divulgación proactiva que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores
- c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para la divulgación proactiva

Divulgación Proactiva: Recursos

38. ¿Se ha designado a uno o más funcionarios públicos responsables de las funciones y obligaciones relacionadas con la divulgación proactiva?

- a. Uno o más funcionarios públicos han sido designados responsables de las funciones y obligaciones relacionadas con la divulgación proactiva
- b. Se ha encargado informalmente a uno o más funcionarios públicos las funciones y obligaciones relacionadas con la divulgación proactiva
- c. No existe designación/asignación específica de funciones y obligaciones relacionadas con la divulgación proactiva

39. ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de la divulgación proactiva tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir efectivamente con sus funciones y obligaciones?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus funciones y obligaciones
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva tiene(n) el tiempo, pero no el personal necesario para cumplir con sus funciones y deberes
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva no tiene(n) el tiempo, pero sí el personal necesario para cumplir con sus funciones y deberes
- d. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación

proactiva no tiene(n) ni el tiempo ni el personal necesarios para cumplir con sus funciones y obligaciones

40. ¿El (los) funcionario(s) público(s) responsable(s) de la divulgación proactiva es (son) capacitado(s) para cumplir con sus obligaciones?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva recibe(n) capacitación especializada con la finalidad de realizar su trabajo de manera efectiva
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva reciben cierta formación especializada, pero no es suficiente para realizar su trabajo de manera efectiva
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la divulgación proactiva no recibe(n) formación especializada

Divulgación Proactiva: Monitoreo

41. La institución recoge estadísticas relacionadas con la divulgación proactiva anualmente?

- a. Sí
- b. No

42. ¿La institución monitorea regularmente su divulgación proactiva?

- a. La institución monitorea regularmente su divulgación proactiva y los informes escritos con hallazgos y recomendaciones se emiten anualmente
- b. La institución monitorea regularmente su divulgación proactiva, pero los informes escritos con hallazgos y recomendaciones no se emiten anualmente
- c. La institución no monitorea regularmente su divulgación proactiva

Divulgación Proactiva: Comodín

43. En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con su función relacionada con la divulgación proactiva?

- a. En la práctica, la institución cumple con su función relacionada con la divulgación proactiva
- b. En la práctica, la institución cumple parcialmente con su función relacionada con la divulgación proactiva
- c. En la práctica, la institución no cumple efectivamente con su función relacionada con la divulgación proactiva

Gestión de Documentos: Liderazgo

44. ¿Con qué frecuencia un funcionario de una institución con autoridad sobre políticas participa en reuniones con funcionarios públicos responsables de la gestión de documentos?

- a. Dos veces al año
- b. Una vez al año
- c. Casi nunca o nunca

45. ¿La institución ha elaborado o adoptado una política de gestión de documentos para manejar información impresa y digital?

- a. Sí
- b. No

Gestión de Documentos: Reglamentación

46. ¿La institución tiene directrices escritas para la gestión de documentos, independientemente del formato (incluyendo archivos digitales, mapas, etc.)?

- a. La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para la gestión de documentos que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. creación de documentos
 - ii. organización de documentos
 - iii. almacenamiento / conservación
 - iv. retención
 - v. seguridad
 - vi. recuperación y acceso

b. La institución ha elaborado o adoptado algunas directrices escritas para la gestión de documentos, pero no incluyen todas las anteriores

c. La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para la gestión de documentos

47. ¿La institución tiene directrices escritas para la clasificación de seguridad de los documentos?

- a. La institución ha elaborado o adoptado directrices escritas para la clasificación de seguridad de los documentos que incluye **todo** lo siguientes:
 - i. determinar la clasificación y los periodos de clasificación (reserva)
 - ii. acceso y transmisión interna de documentos clasificados
 - iii. creación de índices u otros medios de identificación de documentos clasificados

b. La institución ha elaborado o adoptado algunas directrices escritas para la clasificación de seguridad de los documentos, pero no incluyen todas las anteriores

c. La institución no ha elaborado ni adoptado directrices escritas para la clasificación de documentos de seguridad

48. ¿La institución cuenta con algún documento(s) donde se establecen instrucciones/directrices para la implementación y/u operación para la gestión de documentos?

- a. Sí
- b. No

Gestión de Documentos: Procedimientos

49. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para la clasificación de seguridad de documentos?

a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para clasificar documentos que incluye **todo** lo siguiente:

i. evaluación de documentos para clasificación de seguridad cuando son elaborados, recibidos, transmitidos o solicitados

ii. medidas de seguridad y control de acceso

iii. plazos de clasificación

iv. creación y difusión de un índice u otro medio de identificación de documentos clasificados

b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la clasificación de seguridad de documentos que incluye algunos puntos, pero no todos los anteriores

c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para la clasificación de documentos de seguridad

50. ¿La institución cuenta con algún procedimiento de gestión de documentos impresos?

a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la gestión de documentos impresos, que incluye **todo** lo siguiente:

i. creación

ii. organización/incorporación de documentos (clasificación no relacionada con seguridad)

iii. encuesta e inventario

iv. índices y registros de circulación

v. permiso de acceso

vi. retención y conservación

b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la gestión de documentos impresos, pero no incluye todos los puntos anteriores

c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para la gestión de documentos impresos

51. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para la gestión de sus documentos digitales?

- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la gestión de documentos digitales que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. creación, incluyendo metadatos estructurados
 - ii. organización/incorporación de documentos (clasificación no relacionada con seguridad)
 - iii. encuesta e inventario
 - iv. organización
 - v. derechos de seguridad y permiso de acceso
 - vi. retención/conservación y eliminación
- b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para la gestión de documentos digitales, pero no incluye todos los puntos anteriores
- c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para la gestión de documentos digitales

52. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para obtener y acceder a documentos impresos?

- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para obtener y acceder a documentos impresos, que incluye **todo** lo siguiente:
 - i. índices o registros
 - ii. esquema para la ubicación física de documentos
 - iii. registro para realizar seguimiento de circulación y recuperación
- b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para obtener y acceder a documentos impresos, pero no incluye todos los puntos anteriores
- c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para obtener y acceder a documentos impresos

53. ¿La institución cuenta con algún procedimiento para obtener y acceder a documentos digitales?

- a. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para obtener y acceder a archivos digitales que incluye **todo** lo siguiente:
 - estructura de organización (clasificación no relacionada con seguridad)
 - convenciones de nomenclatura para documentos en unidades compartidas
 - ubicación de los sistemas que contienen documentos digitales

- b. La institución ha elaborado o adoptado un procedimiento para obtener y acceder a documentos digitales, pero no incluye todos los puntos anteriores
- c. La institución no ha elaborado ni adoptado ningún procedimiento para obtener o acceder a documentos digitales

Gestión de Documentos: Recursos

54. ¿Se ha designado a uno o más funcionarios públicos responsables de la gestión de documentos?

- a. Uno o más funcionarios públicos han sido designados responsables de las funciones y obligaciones relacionadas con la gestión de documentos
- b. Se ha encargado informalmente a uno o más funcionarios públicos las funciones y obligaciones relacionadas con la gestión de documentos
- c. No existe designación/asignación específica de funciones y obligaciones relacionadas con la gestión de documentos

55. ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos tiene(n) el tiempo y el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos tiene(n) el tiempo, pero no el personal necesario para cumplir con sus responsabilidades
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos no tiene (n) el tiempo, pero sí el personal necesario para cumplir con sus responsabilidades
- d. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de las funciones y obligaciones de la gestión de documentos no tiene (n) el tiempo ni el personal necesarios para cumplir con sus responsabilidades

56. ¿El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la gestión de documentos y su personal recibe(n) capacitación especializada en gestión de documentos?

- a. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la gestión de documentos y su personal recibe(n) capacitación especializada y formal relacionada con gestión de documentos
- b. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la gestión de documentos y su personal recibe(n) solo formación formal básica relacionada con gestión de documentos
- c. El (los) funcionario(s) público(s) designado(s)/encargado(s) responsable(s) de la gestión de documentos y su personal no recibe(n) capacitación formal

57. ¿Todos los funcionarios públicos están informados sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos?

- a. Todos los funcionarios públicos reciben periódicamente comunicación formal sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos
- b. Todos los funcionarios públicos reciben comunicación periódica sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos, pero no formalmente
- c. Todos los funcionarios públicos reciben comunicación formal sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos, pero no periódicamente
- d. La institución no desarrolla mecanismos formales sistemáticos para que los funcionarios públicos adquieran conocimientos sobre los procedimientos básicos de gestión de documentos

58. ¿La institución ha creado algún espacio e instalaciones para almacenar documentos impresos y digitales?

- a. La institución ha designado espacio/instalaciones para el almacenamiento y preservación de todos los documentos relevantes impresos y digitales
- b. La institución ha designado espacio/instalaciones para el almacenamiento y preservación de todos los documentos relevantes impresos y digitales, pero no es suficiente

- c. La institución no ha creado espacio/instalaciones para el almacenamiento de todos los documentos relevantes impresos y digitales

Gestión de Documentos: Monitoreo

59. ¿La institución controla regularmente sus funciones y obligaciones de gestión de documentos?

- a. La institución supervisa regularmente su sistema de gestión de documentos y emite anualmente informes escritos con hallazgos y recomendaciones
- b. La institución monitorea regularmente su sistema de gestión de documentos, pero no emite anualmente informes escritos con hallazgos y recomendaciones
- c. La institución no monitorea regularmente su sistema de gestión de documentos

Gestión de Documentos: Comodín

60. En su opinión como experto, ¿en la práctica, cumple la institución efectivamente con sus funciones relacionadas con la gestión de documentos?

- a. En la práctica, la institución cumple con sus funciones relacionadas con la gestión de documentos
- b. En la práctica, la institución cumple parcialmente con sus funciones relacionadas con la gestión de documentos
- c. En la práctica, la institución no cumple efectivamente con sus funciones relacionadas con la gestión de documentos



THE
CARTER CENTER



One Copenhill
453 Freedom Parkway
Atlanta, GA 30307
(404) 420-5100 • Fax (404) 420-5145
www.cartercenter.org