Midiendo la Implementacion de la Ley de Acceso a Informacion Publica en Paraguay.

Autores: Raúl Quiñonez Rodas, investigador principal

Carlos Benítez, investigador junior David Cordone, investigador junior

#### **Sintesis**

En el año 2014 fue sancionada la ley de acceso a información publica en Paraguay. Entro en vigencia en el 2015. El resultado ha sido un largo proceso de más de 10 años de lucha de la sociedad civil para lograr su concreción. A casi 4 años de vigencia se hace necesario evaluar lo que sido el proceso de implementación de la ley. A través de instrumentos cuali y cuantitativos, la presente investigación nos permite evaluar este proceso. Si bien las instituciones sujetas a evaluación logran cumplir con lo establecido en la ley, la eficiencia del cumplimiento es relativa, requiriendo de ajustes en la actualización de información por el lado de la transparencia activa y el mejoramiento de estadísticas en formato de datos abiertos en la transparencia pasiva. Pese a estos desafíos, la Ley ha sido fundamental para destapar casos de corrupción y llevar a los estrados judiciales a funcionarios públicos que usan el dinero publico y su influencia para beneficio propio.

#### Introducción

La transparencia es un signo distintivo o inherente a las democracias del siglo XXI. Hoy resulta impensable comprender las esferas y el accionar de un gobierno si es que el mismo no se halla sometido al escrutinio público. Este proceso por transparentar el Estado es el resultado de ya varias décadas, donde los actores principales han sido sin duda los gobiernos, pero también y en gran medida la sociedad civil. Es justamente esta la que reclama cada vez más con mayor insistencia saber que implementa su gobierno, cuánto gasta, cual es la política pública, cuáles son los indicadores que miden el progreso de esas políticas, cuanto se recauda y un sin número de otras acciones que el Estado lleva adelante en las diferentes áreas que el marco constitucional le otorga.

El acceso ciudadano a información pública, establecido como Derecho Humano inalienable, deviene entonces como vehículo o polea que hace viable la transparencia estatal. Su regulación impulsa al ejercicio del mismo y fortalece las relaciones estadosociedad.

La Republica del Paraguay ha sido el Estado número 100 en aprobar una ley de Acceso Ciudadano a Información Pública. En efecto, la ley 5282/14 regula el ejercicio de este derecho, entrando en sintonía con el proceso cada vez más global de facilitar información a todo aquel que la solicite. La legislación comenzó a regir en Setiembre del 2015. A casi 4 años de su entrada en vigencia se torna en un periodo apropiado para poder analizar en perspectiva cual ha sido el grado o nivel de implementación que la misma ha tenido y cual son las perspectivas que favorecen su mayor evolución para hacer que su ejercicio sea plenamente satisfecho por cualquier ciudadano que así lo desee logrando la universalización a nivel país de este derecho.

El estudio que se presenta está dividido en dos partes. En la primera se analizan las virtudes y debilidades de la legislación paraguaya en la materia, recurriendo como marco de referencia a la ley Modelo Interamericana de Acceso a Información<sup>1</sup> y a la Sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)<sup>2</sup>. Igualmente, se hace una breve síntesis del proceso que llevo a la aprobación de la ley. En la segunda parte se expone la medición de la implementación, recurriendo a explicitar la metodología utilizada, el análisis cuali y cuantitativo realizado, con los resultados correspondientes.

Se concluye finalmente, con los hallazgos más relevantes y las recomendaciones para consolidar este derecho humano, que sirve de base y sustento para la apropiación de otros derechos humanos, necesarios para el desarrollo de nuestros pueblos.

2

<sup>&</sup>lt;sup>1</sup> La ley Modelo, fue aprobado por la OEA, en el año 2010 y pretende ser, como su nombre lo indica un modelo inspirador para los Estados del sistema interamericanos, sin por ello sobrepasar las limitaciones y el orden interno de cada estado miembro.

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> Sentencia de la CIDH en el caso Claude Reyes Vs Chile.

# PRIMERA PARTE: Marco legal

## Hacia una conceptualización del acceso a información pública.

Este fenómeno social y legal del derecho a información se ha tornado un cuasi global a partir de las últimas décadas del siglo XX. Si bien aparece por primera vez reconocido en la legislación sueca en pleno siglo XVIII, no será sino en el siglo XX donde tomará su impulso tanto legislativo como de ejercicio pleno.

En primer lugar, debemos comenzar diciendo que el derecho a información está muy emparentado con el ejercicio de otros derechos como el de expresión y opinión. Según la UNESCO "mientras la comunicación interpersonal fue la única forma de comunicación humana, el derecho a la libertad de opinión era el único derecho a la comunicación. Más adelante, con la invención de la imprenta se añadió el derecho de expresión. Y más tarde aún, a medida que se desarrollaban los grandes medios de comunicación, el derecho a buscar, recibir e impartir información pasó a ser la preocupación principal"<sup>3</sup>.

En este contexto, la Declaración Universal de los Derechos Humanos es el primer instrumento de carácter global que reconoce el derecho a información pública, en la misma progresión a la que aludía el párrafo anterior cuando establece en el artículo 19: Todo individuo tiene derecho a la libertad de opinión y de expresión; este derecho incluye el de no ser molestado a causa de sus opiniones, el de investigar y recibir informaciones y opiniones, y el de difundirlas, sin limitación de fronteras, por cualquier medio de expresión<sup>4</sup>.

Ahora bien, si para el ejercicio de los derechos humanos el Estado se convierte en garante del mismo, resulta claro que la información que se busca, al estar en poder del Estado, es en donde más cabe su divulgación. Así, ya no se trata solamente de un derecho público subjetivo, sino consagrado como derecho de acceso a información pública. Ya no es más el Estado quien para satisfacer la privacidad, la moral y la seguridad del mismo retacea el acceso a información, como era anteriormente, sino que ahora él mismo la difunde otorgando esa garantía al ciudadano y restringiendo el uso indebido de la misma para socavar otros derechos. (Soria, 1991).

Podemos entonces afirmar que el derecho a información es el núcleo del cual se derivan expresiones conexas del ejercicio de mismo, siendo el de acceso a información pública una derivación puntual y especifica.

"El derecho de acceso a la información pública sería entonces un círculo más pequeño que formaría parte del círculo amplio del derecho a la información. Y este derecho estaría compuesto por las distintas normas jurídicas que hacen posible examinar de la mejor manera los registros y datos públicos o en posesión de los órganos del Estado, de

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> Informe UNESCO 19 c/93, 16 de agosto de 1976.

<sup>&</sup>lt;sup>4</sup> Declaración Universal de los Derechos Humanos, ONU. 1948

acuerdo a la ley. Hasta aquí tenemos dos conceptos: derecho a la información y derecho de acceso a la información pública."<sup>5</sup>

Centrándonos ya en el derecho de acceso a información pública, corresponde ahora ver este derecho en el marco regional. El artículo 13 de la Convención Americana de Derecho Humanos o Pacto de San José<sup>6</sup>, establece:

- 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de pensamiento y de expresión. Este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección.
- 2. El ejercicio del derecho previsto en el inciso precedente no puede estar sujeto a previa censura sino a responsabilidades ulteriores, las que deben estar expresamente fijadas por la ley y ser necesarias para asegurar:
- a) el respeto a los derechos o a la reputación de los demás, o
- b) la protección de la seguridad nacional, el orden público o la salud o la moral públicas.
- 3. No se puede restringir el derecho de expresión por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas, o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios encaminados a impedir la comunicación y la circulación de ideas y opiniones.
- 4. Los espectáculos públicos pueden ser sometidos por la ley a censura previa con el exclusivo objeto de regular el acceso a ellos para la protección moral de la infancia y la adolescencia, sin perjuicio de lo establecido en el inciso 2.
- 5. Estará prohibida por la ley toda propaganda en favor de la guerra y toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituyan incitaciones a la violencia o cualquier otra acción ilegal similar contra cualquier persona o grupo de personas, por ningún motivo, inclusive los de raza, color, religión, idioma u origen nacional.

Como podemos ver, entre la Declaración Universal y la Convención hay más de 20 años de diferencia<sup>7</sup>. Igualmente, mal podríamos igualar en términos estrictamente jurídicos una Declaración de una Convención o Tratado. La naturaleza jurídica de ambos instrumentos los hace absolutamente diferentes y con alcances de cumplimiento estrictos muy diferenciados.

Nos obstante, es interesante ver que en la Convención se aprecia de manera más clara y concisa el alcance de este derecho, basada principalmente en la amplia divulgación, lo cual se aprecia por las limitaciones a su ejercicio que establece, que son bastante restrictivas o bien nítidamente especificadas. También se infiere, como señaláramos

4

<sup>&</sup>lt;sup>5</sup> www.oas.org/.../DSoto.Indicadores%20Acceso%20a%20la%20Informacion%20Public.

<sup>&</sup>lt;sup>6</sup> La Republica del Paraguay se adhirió al Pacto en 1992, mediante la ley Nr. 1/89 tras la caída de la dictadura de Stroessner.

<sup>&</sup>lt;sup>7</sup> La Declaración es de diciembre de 1948 y la Convención es de noviembre de 1969

anteriormente que corresponde al Estado la protección de dicho derecho. La misma Convención así lo establece en su artículo 1: Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

"Implícito en la libertad de expresión está el derecho de toda persona a tener libre acceso a la información y a saber qué están haciendo los gobiernos por sus pueblos, sin lo cual la verdad languidecería y la participación en el gobierno permanecería fragmentada"<sup>8</sup>

Tomando esta consideración, podemos concluir que no existe una definición de lo que es el derecho de acceso a información. Hay un proceso histórico que ha permitido delimitar lo máximo posible, mediante la evolución del derecho<sup>9</sup>. Lo que pretendemos es centrarnos en el derecho de acceso a información pública. En ese sentido volveremos sobre la Convención más adelante a medida que analicemos la legislación paraguaya en la materia.

Conveniente resulta hacer también una distinción entre la transparencia gubernamental y el derecho de acceso a la información pública, pues ambos términos son usados como mucha asiduidad y a veces sin distinguirlos uno del otro. La primera es que aquel responde a una política de estado o política pública, en tanto que el segundo hace a un derecho humano, universalmente reconocido. (Legal, 2018) De esta diferencia se puede colegir que la política pública del Estado muchas veces responde a lo que el Estado quiere comunicar o hacer público, sin distinguir la necesidad real y particular que un ciudadano puede tener para solicitar información, sin esperar que la misma esté disponible.

A manera de conclusión citamos una conceptualización que a criterio de quienes llevamos adelante esta investigación es la que más acerca al objetivo propuesto:

"El derecho de acceso a la información pública es la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del Estado, con la consecuente obligación estatal de instrumentar un sistema administrativo que facilite a cualquiera la identificación y el acceso a la información solicitada". (Díaz Cafferata, 2009).

<sup>&</sup>lt;sup>8</sup> Declaración Conjunta del Relator Especial de las Naciones Unidas (ONU) para la Libertad de Opinión y de Expresión, el Representante para la Libertad de los Medios de Comunicación de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), y el Relator Especial de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para la Libertad de Expresión (2004). Disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/expresion/documentos basicos/declaraciones.asp

<sup>&</sup>lt;sup>9</sup> Es importante destacar que algunas legislaciones más avanzadas establecen incluso ya el derecho de acceso a información, aun en caso de fuentes privadas, como la sudafricana. En el sistema interamericano, como se verá más adelante no hemos llegado a ese estado, pero si se ha avanzado en ese camino, conforme la Ley Modelo de la OEA.

Lo que sí es importante destacar es que más allá de un derecho humano plenamente reconocido internacionalmente en el campo jurídico, el mismo tiene una contribución significativa como herramienta crítica para el control del funcionamiento del Estado y la gestión pública, y para el control de la corrupción. El derecho de acceso a la información es un requisito fundamental para garantizar la transparencia y la buena gestión pública del gobierno y de las restantes autoridades estatales. El pleno ejercicio del derecho de acceso a la información es una garantía indispensable para evitar abusos de los funcionarios públicos, promover la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión estatal y prevenir la corrupción y el autoritarismo.<sup>10</sup>

Es también un instrumento de gran utilidad para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, pues en la medida en que la sociedad está informada favorece y promueve la participación de la misma en los asuntos públicos y facilita de esta manera su contribución al accionar del Estado, en particular en la prestación de servicios públicos de manera más eficiente y eficaz. Para esto último las nuevas tecnologías tienen un rol distintivo y la promoción de su uso debería ser también cada día más, responsabilidad de los Estados desarrollarla y expandirla para lograr mayor participación, incluido grupos vulnerables que son los que más sienten la ausencia del Estado y siendo estos grupos los que menos niveles de llegada y participación muchas veces tienen.

## Antecedentes sociales y políticos de la Ley de AIP en Paraguay

La constitución Nacional de 1967 será el primer marco normativo que introduce el concepto de libertad de información igualando a la de libertad de expresión, sin hacer mención expresa al acceso a información. Sin embargo, la misma fue dictada en plena dictadura y fue siempre considerada como una fachada democrática<sup>11</sup>. En un régimen totalitario como el de la dictadura de Stroessner, la libertad de información era una quimera. Sera recién en la era democrática con la nueva Constitución de 1992, hasta hoy vigente, donde el derecho se consagraría de manera definitiva. El artículo 28 establece: Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo.

Pasarían 9 años, para que se produjera el primer intento de regulación de dicho artículo con el fin de hacerlo efectivo, es decir de permitir su ejercicio, de operativizar el derecho consagrado. En el 2001 entro en vigencia la ley Nr. 1728/01 de "transparencia administrativa". En realidad, resulto ser un cerrojo al acceso libre a información publica, pues si bien el artículo 1 reconocía el derecho, en los demás artículos se impedía su ejercicio. Así por ejemplo se impedía dar información de casos de corrupción de funcionarios públicos hasta tanto "haya concluido la investigación correspondiente", En

6

<sup>&</sup>lt;sup>10</sup> EL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN EL MARCO JURÍDICO INTERAMERICANO Segunda Edición Relatoría Especial para la Libertad de Expresión Comisión Interamericana de Derechos Humanos pag 2.

<sup>&</sup>lt;sup>11</sup> Ver constitución nacional de 1967, articulo 72.

otros artículos obligaba al pago a quien solicitaba información y a la identificación del solicitante. La aprobación de la misma tomo de sorpresa a los medios de comunicación que reaccionaron contra dicho mamotreto. Finalmente, la misma fue derogada en el mismo año.

En el año 2004 se conformó una alianza de organizaciones de la sociedad12 que elaboraron un nuevo proyecto y con el apoyo Inter partidario de varios parlamentarios fue presentado a la Cámara de Diputados. Si bien el proyecto contenía excepciones al acceso a la información pública, ninguna de ellas le daba facultades al Poder Ejecutivo para clasificarla de manera discrecional; asimismo, se estableció la gratuidad de la información y la posibilidad de requerirla en forma verbal; finalmente, se estableció un procedimiento judicial ante cualquier juez de primera instancia de la República con plazos similares a los del juicio de amparo y gratuito<sup>13</sup>.

El proyecto tuvo nuevamente la negativa rotunda de los medios de comunicación quienes alegaban entre otras cosas "Los medios de prensa mantuvimos y mantenemos siempre el criterio de que la mejor ley de prensa y de información es la que no está escrita. Entendemos que en nuestro país, en estas materias, el texto constitucional es suficientemente claro y que todo intento por aclararlo más o "hacerlo operable", bajo el rótulo de la famosa "reglamentación" por vía del Congreso, logrará únicamente oscurecerlo, darles pretextos a las autoridades públicas para eludir sus prescripciones, para corromper a los funcionarios y para proporcionar recursos a los jueces a fin de complacer a los políticos y ganarse ascensos o prebendas. 14 Finalmente, el proyecto fue rechazado por el Congreso, volviendo las cosas a foja cero.

Las organizaciones de la sociedad civil, llevaron entonces por la vía judicial el tema, frente a la imposibilidad de hacerlo por vía parlamentaria. Con la ayuda de un ciudadano, el Señor Vargas Téllez, quien solicito información sobre la nómina de salarios de la Municipalidad de San Lorenzo, la cual fue negada, se recurrió a tribunales siendo el caso estudiado en las 3 instancias, habiendo llegado a la Corte Suprema de Justicia. Esta, hasta el año 2013 no se pronunció. Es decir, estuvo el caso en tribunales por casi 7 años sin ninguna respuesta estatal.

En el mismo año y en paralelo nuevamente varias organizaciones de la sociedad civil vuelven a presentar al Congreso un nuevo proyecto de ley, con el acompañamiento de varios parlamentarios.

Ese mismo año fueron las elecciones generales y el presidente electo, anunciaba que lo "publico es del público", frente al destape y denuncia de casos de nepotismo y corrupción en el Congreso que un medio de prensa público. Estas publicaciones suscitaron un repudio ciudadano que se manifestó en las redes sociales y en manifestaciones públicas.

<sup>&</sup>lt;sup>12</sup> Estas organizaciones fueron nucleadas en lo que se denominó el GIAI (Grupo Impulsor de Acceso a Información).

<sup>&</sup>lt;sup>13</sup> Acceso a información. Historia de un juego de poder. Ezequiel Santagada. Pag 14.

<sup>&</sup>lt;sup>14</sup> Ídem Pag 16

En octubre de ese año la Corte emite el fallo relacionado al caso Vargas Téllez y sienta un precedente jurisprudencial clave para el acceso a la información pública en el Paraguay. El Acuerdo y Sentencia 1306/13 es visto a la distancia como el instrumento jurídico fundacional del acceso a la información publica en el Paraguay<sup>15</sup>.

Finalmente, el Congreso aprueba en setiembre del 2014, la ley 5282/14 de "Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental". Paraguay fue el país número 100 en contar con una normativa que garantice el ejercicio pleno de este derecho. La tercera había sido la vencida.

### Marco legal

Entre el primer intento de contar con una ley de acceso a información pública y la finalmente aprobada, habían ocurrido a nivel del sistema interamericano dos hechos relevantes. Por un lado, la ya muy conocida sentencia de la Corte Interamericana de DD.HH. (CIDH) de Claude Reyes vs Estado Chileno en el 2006, y por la otra la aprobación de la Ley Modelo Aprobada en la cuarta sesión plenaria, celebrada el 8 de junio de 2010. Es en estos dos instrumentos sobre los que se han venido construyendo o delineando el tema que nos ocupa. La ley aprobada en Paraguay, no escapa a esta lógica.

## 1- Sujetos obligados

El artículo 2 de la norma, no se refiere en concreto como sujetos obligados, sino que remite a cuáles son las fuentes públicas, citando las instituciones que componen el amplio espectro del Estado paraguayo. Así, hace mención a los tres poderes del Estado y con sano juicio incluye también a otras instituciones estatales, que en el marco constitucional paraguayo se le da en llamar órganos extra poder, tales como los órganos de elección y juzgamiento de magistrados, y la Contraloría General de la Republica. Son sujetos obligados también, las Fuerzas Armadas, las municipalidades, las instituciones financieras, las entidades reguladoras y las empresas públicas, las sociedades comerciales con participación estatal mayoritaria, las entidades binacionales y las universidades.

Es interesante hacer notar que si bien, se incluye a las empresas públicas, no hace la distinción de si el acceso se remite solo hasta la limites en donde los recursos estatales están siendo parte de dichas empresas, conforme lo establece la Ley Modelo, de la OEA en su apartado 3 "alcance y finalidad". Esta laguna en cuanto a los sujetos obligados abarca también a esas empresas que siendo de carácter privado prestan servicios públicos, las cuales son de diverso tipo, conforme al incremento que estos contratos de concesión van teniendo en numerosos Estados, incluido el Paraguay. De ahí que nos preguntamos con Legal:

-

<sup>&</sup>lt;sup>15</sup> Ver: https://www.pj.gov.py/descargas/AYS-1306.pdf

"No sería mejor y más pertinente a los efectos de salvaguardar el derecho amplio a la información de interés público, una obligación directa de este tipo de sujetos privados, al menos en lo concerniente "a los fondos o beneficios públicos percibidos o a las funciones y servicios públicos desempeñados "como sugiere la ley modelo de la OEA" (Legal, 2018).

Igualmente se puede apreciar una laguna legal, en lo relativo a los partidos políticos y ONG o Fundaciones como sujetos también obligados, siendo que estas organizaciones también reciben fondos estatales conforme a la legislación paraguaya vigente en la materia.<sup>16</sup>

## 2- Principios rectores

Tomando, en consideración las fundamentaciones del caso Claude Reyes, y la Ley Modelo de OEA la ley paraguaya incorpora los cinco principios esenciales de la legislación en la materia, cuales son: Máxima divulgación, gratuidad, *in dubio* pro acceso, divisibilidad de la información e interés publico<sup>17</sup>

En este sentido, el actuar del Estado debe encontrarse regido por los principios de publicidad y transparencia en la gestión pública, lo que hace posible que las personas que se encuentran bajo su jurisdicción ejerzan el control democrático de las gestiones estatales. El artículo 13 de la Convención protege el derecho que tiene toda persona a solicitar el acceso a la información bajo el control del Estado, con las salvedades permitidas bajo el régimen de restricciones de la Convención.<sup>18</sup>

Finalmente, acotar que, bajo el régimen de máxima publicidad, se establece la información mínima que debe ser promovida y aumentada desde el Estado, entendido esto bajo el concepto de transparencia activa.

En lo que respecta a la transparencia pasiva, se establece la obligatoriedad de contar con un Portal Único de Informaciones para solicitar a cualquier institución adherida<sup>19</sup>. Si bien a la fecha se hallan más de 300 instituciones del ejecutivo, municipal y departamental, aun no se han podido adherir los poderes judicial y legislativo.

En lo que hace el procedimiento, existe similitud con cualquier otra legislación en la materia, con plazos de 15 días para que la autoridad se pronuncie, la obligatoriedad de

<sup>&</sup>lt;sup>16</sup> Por ley 5189/14, anterior a la 5282/14 se establece que las fundaciones, ONGs y asociaciones que administren o ejecuten fondos públicos deberán incluir datos relativos a: Inc. f, datos de la utilización de los recursos públicos a más de otros que guarden relación con los estatutos, junta directiva, actas de asambleas entre otros.

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> Si bien la ley incorpora alguno de estos principios: Máxima divulgación, articulo 3; Gratuidad, e interés público, articulo 4, en la reglamentación de la misma, mediante el decreto 4064/15, se establecen los restantes principios, conforme lo establecen los articulo 36 y 37.

<sup>&</sup>lt;sup>18</sup> Apartado 77 y 86 Sentencia de la CIDH, Claude vs Chile. 2006.

<sup>&</sup>lt;sup>19</sup> Decreto 4064/15 que regula la ley de acceso a información pública 5282/14. Ver <a href="https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/">https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/</a>

que la negación de la información debe ser fundada y la ausencia de formalidad para su solicitud y la gratuidad de la misma.<sup>20</sup>

# 3- Ausencia del Órgano Garante

Tanto los informes de la Relatoría para la Libertad de Expresión de la OEA, como la ley Modelo, recomiendan y exponen la conveniencia de contar con un órgano independiente con capacidad suficiente para determinar la accesibilidad a una información que fuera en principio negada por una autoridad pública cualquiera. En los primeros anteproyectos de leyes presentados al Congreso, como mencionáramos en apartados anteriores, contenían la existencia de dicho órgano. No obstante, en la decisión final del Congreso se decidió excluir dicho órgano y dejar en manos del Poder Judicial la resolución de conflictos devenidos por la negación de información.

Al respecto, es de hacer notar que esta situación pone en una situación de vulnerabilidad al Paraguay a la hora de ciertos análisis de legislación comparada y mediciones de implementación de la legislación en la materia, al considerarse como condición sine qua non la existencia de dicho órgano. Por consiguiente, es importante destacar que la inexistencia de dicho órgano no vulnera el derecho, ni deja de satisfacer el mismo, por cuanto que bien es sabido por todos, que en última instancia son los órganos jurisdiccionales los que pueden entender en controversias que se suscitan entre el particular y el Estado. En similares términos se expresa Gloria de la Fuente:

"Esto fue una larga discusión con las contrapartes en los sucesivos talleres, pero finalmente primó la visión que la autonomía del órgano garante no necesariamente estaba garantizada por la autonomía constitucional, dado que los poderes del Estado podrían tener mecanismos de coerción sobre el órgano garante a través, por ejemplo, del presupuesto anual. Del mismo modo, la mayor parte de las contrapartes consideraron que era mucho más importante que se ejerciera la función de reclamación, antes que existiera un órgano específico para aquello".<sup>21</sup>

Concomitante a la situación planteada, está la ausencia o laguna de la ley en lo concerniente al procedimiento o la vía procesal que debe seguirse en sede judicial para reclamos derivados de la negación de este derecho. Felizmente, la Corte Suprema de Justicia, una vez promulgada la ley, emitió la Acordada 1005/15, por la cual se establece la vía del amparo para los casos de denegación expresa o tácita de una solicitud de acceso a información. El amparo es la vía procesal más rápida que se conoce en las mayorías de las legislaciones y además tiene grado constitucional en el caso del Paraguay, por lo que la ausencia de un órgano garante, no desequilibra la balanza a favor del Estado, sino que refuerza el derecho de reclamar una negación de información, haciendo que la respuesta final sea más rápida que plantearlo por la vía ordinaria.

<sup>&</sup>lt;sup>20</sup> Ley 5282/14, Titulo IV Procedimiento.

<sup>&</sup>lt;sup>21</sup> MODELO DE MEDICIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPARENCIA PARA LA RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (RTA).

https://redrta.files.wordpress.com/2016/09/2109 informe final indicadores rta.pdf

Como sostiene Laura Newman: "El conjunto de disposiciones más importante de una ley de información posiblemente sea el que garantiza un procedimiento que permita a los ciudadanos hacer cumplir su derecho a la información cuando un pedido es obviado o denegado, o cuando se les impide el ejercicio de sus derechos". (Neuman, 2004).

Sí debemos reconocer que los costos de litigar recaen sobre el ciudadano, pues requieren la mediación de abogados y muchas veces los tiempos procesales, aun bajo la figura del amparo, son más largos que las de un órgano garante.

Para concluir, solo mencionar que a la fecha 67 juicios de amparo relacionados con negación de solicitudes de acceso a información pública han sido planteados ante los tribunales paraguayos. Y podríamos decir con satisfacción, que la gran mayoría han ordenado a las instituciones públicas la entrega de la información solicitada por el demandante, lo que muestra que los tribunales paraguayos están actuando en favor del cumplimiento de este derecho.<sup>22</sup>

### 4- Régimen de Sanciones

El incumplimiento de la ley 5282/14 de acceso a información pública, trae aparejado un régimen de sanciones establecido en el Titulo VII. Sin embargo, no se establece claramente el tipo de sanción a ser aplicado, conforme los señala la OCDE, cuando sugiere que el

"El gobierno podría encontrar otras formas indirectas de incentivar el cumplimiento, dado que las sanciones no están contempladas en la ley 5.282 (la ley 5.189 sólo contempla sanciones para las autoridades que no revelan datos obligatorios sobre salarios).<sup>23</sup>

Coincidimos en este acápite con la OCDE, pues la ley remite para la aplicación de sanciones a la ley 1626/00 de la Función y "en las disposiciones legales correspondientes"<sup>24</sup>.

En conclusión, no está de más repetir, que ninguna legislación es perfecta. Muchas lagunas e incertidumbre sobre los tipos de información que se soliciten, requerirán de una actuación sabia y prudente de nuestros tribunales, y en la aplicación del principio de que, en caso de duda, debe primar el derecho a recibir la información solicitada. Por otro lado, los avances que para el Paraguay supuso la ley aquí tratada, están plenamente visibles y se traducen en el incremento de solicitudes que los ciudadanos hacen <sup>25</sup> y "que

<sup>23</sup> Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA. Pág. 208.

<sup>&</sup>lt;sup>22</sup> Ver: <a href="https://www.pj.gov.py/transparencia-documentos">https://www.pj.gov.py/transparencia-documentos</a>

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> En coincidencia con la posición de la OCDE se manifiesta el Diagnóstico de la Implementación (IAT) de la Legislación sobre Acceso a la Información del Centro Carter, Pag 22.

<sup>&</sup>lt;sup>25</sup> Al momento de esta investigación, más de 18.000 solicitudes habían sido ya presentadas al portal de acceso a información pública, en menos de 4 años de vigencia de la ley.

la ley ha contribuido a un mayor control de los ciudadanos sobre las instituciones del estado y en destape de innumerables casos de corrupción que han y están actualmente tomando estado público. Igualmente, las organizaciones de la sociedad civil también expresaron un gran optimismo y vieron un importante progreso en la implementación de la legislación de acceso a la información."<sup>26</sup>

## SEGUNDA PARTE: Medición de la implementación

# Delimitación del campo de acción

La inexistencia de órgano garante y la necesidad de contar con un órgano estatal a cargo del cumplimiento de los objetivos de la ley y que a la vez sirviera de instrumento que viabilice al apoyo y soporte a las instituciones públicas ante el desafío que representaba y aún sigue representando la implementación de la ley, llevo al Poder Ejecutivo a reglamentar la ley, mediante el decreto 4064/15, el cual en su artículo 13, deja en manos del Ministerio de Justicia dicha labor, estableciendo entre sus atribuciones:

- a) Asesorar a las fuentes públicas en el cumplimiento de la normativa constitucional, legal o reglamentaria vigente y de los instrumentos internacionales ratificados por la República referidos al acceso a la información pública;
- b) Controlar la implementación de la presente ley en las fuentes públicas.
- c) Orientar y asesorar a los particulares respecto al derecho de acceso a la información pública;
- d) Capacitar a los funcionarios de las fuentes públicas para una mejor implementación de la Ley No 5282/2014;
- e) Promover y coordinar con las fuentes públicas las políticas tendientes a facilitar el acceso a la información y la transparencia;
- f) Ser órgano de consulta para todo lo relativo a la puesta en práctica de la presente ley por parte de todas las fuentes públicas;
- g) Promover campañas educativas y publicitarias donde se reafirme el derecho al acceso a la información como un derecho fundamental;
- h) Realizar un informe de carácter anual relativo al estado de situación de este derecho;
- i) Definir y actualizar la licencia de uso de la información pública del Estado paraguayo;
  y
- j) Establecer mecanismos de cooperación especiales con las fuentes públicas fuera del ámbito del Poder Ejecutivo cuando esto resulte necesario o conveniente para una mejor aplicación de las disposiciones de la Ley o el presente reglamento.

En base a estas atribuciones, una cooperación técnica y financiera de USAID (Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional), cuya implementación recayó en una ONG local, CEAMSO, se trabajó desde el año 2016 a fin de poder dotarle de un

\_

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> Ibid., reporte OCDE.

instrumento que midiera los niveles de implementación de la ley y sirviera como instrumento evaluador de la política pública de acceso a información pública.

Fruto de ese trabajo es la Resolución ministerial 319 del 10 de mayo del 2017, por la cual se aprueba el instrumento de medición de gestión de las oficinas de acceso a información pública de la ley 5282/14.

Esta investigación tomo como fuente ese instrumento de medición. Sin embargo, el mismo contiene más de 30 indicadores para ser medidos y los mismos constituyen una mezcla donde la medición abarca aspectos de lo que es la implementación misma de la ley con otros relacionados aspectos legales<sup>27</sup>. De las averiguaciones realizadas a la dependencia ministerial a cargo del mismo, se informó que dicho instrumento no había sido puesto en práctica hasta el presente.<sup>28</sup> Frente a estos hechos, el equipo investigador adapto el mencionado instrumento, reduciendo los indicadores a 7 y estableciendo 4 subindicadores. No obstante conserva, las tres áreas o ejes de evaluación que dispone la resolución citada y sobre las que versa la medición realizada por el equipo investigador.

Por otro lado, se resolvió en el equipo llevar adelante la medición en 6 ministerios del Poder Ejecutivo. Los criterios de selección de los mismos están basados sobre tres parámetros. Por un lado, se tuvo en consideración, los ministerios que mayor caudal del presupuesto público tienen. En segundo lugar, ministerios que están más directamente relacionados a la prestación de servicios al ciudadano y/o tienen su radio de acción sobre grupos vulnerables y el tercero, aquellos ministerios que mayor cantidad de solicitudes de acceso a información tienen. Bajo estas tres variables, quedaron los siguientes ministerios:

Ministerio de Educación. (MEC) Ministerio de Salud. (MSPyBS) Ministerio de Obras Públicas. (MOPC) Ministerio de Hacienda (MH) Ministerio de la Mujer. (MM) Ministerio de la Niñez. (MNA)

# Metodología de la medición

Se han seleccionado para la medición tres ejes, similares a la resolución mencionada más arriba emitida el por el Ministerio de Justicia y de cada eje se han seleccionado indicadores y en algunos casos subindicadores. A cada eje se le ha dado una ponderación, tal como sigue a continuación:

<sup>&</sup>lt;sup>27</sup> Muchos de los indicadores cubren todos los incisos de la ley relacionados a que información debe ser subida al portal, como transparencia Activia. El equipo investigador lo reduzco a los más relevantes.

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> El pedido fue realizado vía el portal como solicitud Nr. 19438 ver: https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/ciudadano/solicitud/19438

Eje: 1. Capacidad Organizacional: 40%

Eje: 2. Disponibilidad de Información Institucional: 30%

Eje: 3. Gestión Misional: 30%

Los porcentajes de ponderación, responden a la cantidad de indicadores. Así el eje 1 contiene un porcentaje mayor, frente a los otros dos<sup>29</sup>. Igualmente, basado en la hipótesis que se pretende medir, cual es el nivel de implementación de la ley, resulta por demás necesario considerar aspectos de la capacidad de respuesta institucional a la puesta en marcha de los resortes que permitan el ejercicio del derecho. Por esta razón el eje 1 lleva un 40%.

Se ha elaborado un cuestionario (Ver Anexo). El cuestionario ha sido completado en entrevistas con los responsables de las Oficinas de Acceso a Información Publica de las 6 instituciones seleccionadas. Para llevar adelante la medición del eje 2 que se refiere a la transparencia activa se han hechos observaciones a los portales WEB institucionales y para el control de cruce de datos con lo relevado en las entrevistas.

"Ningún modelo es infalible y, en consecuencia, volver a mirarlo de acuerdo a la consistencia de sus indicadores y las distintas realidades es un ejercicio necesario. Esta primera aproximación tuvo un valor relevante porque aporta un primer test que debe perfeccionarse y evaluarse de acuerdo a los resultados obtenidos". 30

Viene a colación lo antedicho, pues lo que se propone en este estudio es hacer una primera aproximación, a nivel netamente local, tanto en la definición de indicadores, como en la medición propiamente dicha.

Finalmente, decir que el proceso de visitas a los responsables de las oficinas de acceso a información pública de las 6 instituciones a fin de completar el formulario de preguntas se llevó a cabo en las dos primeras semanas de mayo del 2019 y fue realizado por el mismo equipo investigador.

#### Resultados de las 3 dimensiones





Como puede observarse el **eje 1, Capacidad Organizacional** es el que más resultados positivos tiene, con un nivel de cumplimiento cercano al 50% en la totalidad de las instituciones sujetas a la medición. Este eje responde a interrogantes tales como, existencia de una oficina de acceso a información publica, existencia de manuales internos, personal asignado, mobiliario, capacitación del personal y si está o no adherido al portal de acceso a información pública gubernamental. Todos estos aspectos son obligatorios conforme a la ley 5282/14 y al decreto reglamentario de la misma. Quizás ellos explican el alto nivel de cumplimiento de las instituciones.

Según datos de la OCDE de 2016, más de 700 funcionarios públicos se han formado en la implementación de la ley y 70 oficinas de acceso a información en entidades públicas se habían ya creado.<sup>31</sup>

El equipo de investigación reconoce y ha constatado el alto valor que desde el Ministerio de Justicia se ha dado al entrenamiento de los servidores públicos para llegar a un nivel adecuado a óptimo para cuando la ley entrara en vigencia, lo cual sucedió en setiembre del 2015. Según la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Claude Reyes y otros c. Chile, "el Estado debe realizar la capacitación a los órganos, autoridades y agentes encargados de atender las solicitudes de acceso a la información bajo control del Estado sobre la normativa que rige este derecho". 32

En relación al **eje 2 Disponibilidad de Información Institucional,** la tabla nos muestra valores similares a la baja. Es decir, la medición arroja bajo nivel de cumplimiento en prácticamente todas las instituciones medidas, donde el mayor porcentaje los obtiene el Ministerio de la Mujer con un 40%. Las preguntas realizadas en este eje giran en torno a la transparencia activa, es decir la que disponibiliza el Estado. La ley establece claramente cuál es la información que debe ser puesta a disposición del ciudadano. En este caso el procedimiento utilizado por el equipo investigador se circunscribió a relevar información contenidas en las WEB institucionales y el nivel de cumplimiento de lo prescripto por la ley, de conformidad a los artículos 8 al 11<sup>33</sup>.

Lo que si podemos mencionar es que la información básica gira en torno a documentos institucionales, listas de funcionarios, salarios, contratos en vigencia, viajes al exterior y gastos, entre otros. La mayoría de los ministerios analizados cumplen a cabalidad con este punto exigido por ley, atendiendo al principio ya mencionado de máxima divulgación. Ahora bien, no obstante, el alto nivel de acatamiento a la disponibilizacion de la información, los guarismos siguen siendo bajos. Esto se da principalmente por que la información no es actualizada permanentemente. Si bien, el Decreto reglamentario de la

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> Estudios de la OCDE sobre Gobernanza Pública: Paraguay HACIA UN DESARROLLO NACIONAL MEDIANTE UNA GOBERNANZA PÚBLICA INTEGRADA.

<sup>&</sup>lt;sup>32</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Claude Reyes y otros c. Chile, sentencia del 19 de septiembre de 2006. Serie C No. 151. Pár.165

<sup>&</sup>lt;sup>33</sup> En el relevamiento de la información contenida, se han tomado en cuenta algunas de las informaciones por la cual las instituciones estatales están obligadas a subir a la WEB, más precisamente 5.

ley establece en su artículo 15 la actualización "mensual, cuando fuere aplicable y periódicamente según se genere", el equipo investigador constato que la información disponible no es actualizada periódicamente, conforme al seguimiento que se realizo durante la investigación. De ahí que se halla ponderado en la medición, no solo la disponibilizacion, sino la actualización de la misma.

Otra de las constataciones guarda relación con el formato en que los datos son subidos a las plataformas institucionales. El decreto no obliga a que la información este en soporte de datos abiertos, pero si que sea "de ser posible en datos abiertos" La información de transparencia activa constatada según el formulario aplicado (Ver Anexo 1), muestran que ninguna de las 6 instituciones posee en datos abiertos la información. Si existen en dicho formato otros documentos e informaciones, pero son aisladas y no responden a una política publica de abrir los datos en ese formato.

Sin embargo, al analizar **el Eje 3, Gestión Misional**, es donde todas las instituciones obtienen los valores más bajos, incluso por debajo del 50%. El eje Gestión Misional, esta circunscripto a la transparencia pasiva y responde a interrogantes tales como cantidad de solicitudes presentadas, tiempo promedio de respuesta a las solicitudes presentadas, sistema de archivos para manejo de la información y notificaciones por rechazo o denegación de solicitudes presentadas. <sup>34</sup>

Una de las principales constataciones es que ninguna de las instituciones tiene un sistema de estadística o al menos en las entrevistas, no fueron presentados al entrevistador. Si posen archivos en papel de las solicitudes, pero no estadísticas que es el elemento central de la ponderación en este eje. Si debemos destacar el alto nivel de cumplimiento de las respuestas a las solicitudes dentro de los plazos dados por la ley pues todas las instituciones entrevistadas, lo cumplen. Si uno se remite al Portal Unificado de Información, apenas el 7% lo hacen fuera del plazo. Aunque la información del Portal tampoco se actualiza dentro del marco de periodicidad antes aludido.

Pese a esa desactualización, si debemos reconocer que el Portal es una de las innovaciones mas relevantes y de uso corriente ciudadano que marca una disrupción extraordinaria en la implementación de la ley. Mas de 360 instituciones estatales se hallan dentro del mismo y la generación de estadísticas si se hallan en datos abiertos.

Frente a esta situación, una mención especial merece el Ministerio de Hacienda, con un alto nivel de cumplimiento, como muestra el grafico, pues en todos los indicadores medidos ha dado resultados positivos.

Es notable en el grafico 1, la diferencia entre la capacidad organizacional y los otros dos ejes. En el eje uno se mide la capacidad de respuesta, en tanto que en los otros dos el nivel de efectividad de la misma o la eficacia de esa capacidad. Al no estar igualadas o

-

<sup>&</sup>lt;sup>34</sup> Decreto Nr 4064/15, artículos 8, 11, 12 y articulo 16 de la ley 5282/14.

al menos en concordancia, el equipo investigador genero dos hipótesis que pudieran explicar estos resultados.

La primera es la imposibilidad que las instituciones seleccionadas tienen para organizar su información y poder tratarla, y almacenarla. No existe un sistema de archivo, ni regulación alguna que establezca parámetros mínimos para el tratamiento de la información generada por el Estado. Esta es justamente otra de las lagunas de la legislación analizada. No hay normativa alguna en la ley 5282/14 que hable de un sistema de archivos. No obstante, en el marco del 4 Plan de Acción de Gobierno Abierto, la Republica del Paraguay asumió el compromiso de contar con una ley del Sistema Nacional de Archivo de la Nación, el cual se halla en el Congreso para su estudio.<sup>35</sup>

"Toda ley de acceso a la información es tan buena como la calidad de los archivos a los que proporciona acceso. Tales derechos son de poca utilidad si no se crean documentos confiables en primer lugar, si estos no pueden encontrarse cuando se necesitan, o si los arreglos para su eventual archivo o destrucción son inadecuados." 36

La segunda hipótesis, en base a las entrevistas realizadas, radica en que aun cuando se cuente con el personal y equipamiento necesario, las oficinas de acceso a información recurren a las demás oficinas de la institución para la obtención de la información solicitada y es aquí donde se entra en el entramado burocrático kafkiano, pues según la solicitud, a veces se realizan consultas con varias Direcciones siendo la mas recurrente la de asuntos legales y auditoria, donde se esperan dictámenes para su entrega.

A continuación, se muestra un gráfico que ilustra el promedio de cumplimiento de los 3 Ejes por ministerio.



Grafico Nr. 2

Considerando que la suma de los ejes posiciona a las instituciones medidas, se observa un promedio de cumplimiento de entre un 66% y el 24% respectivamente.

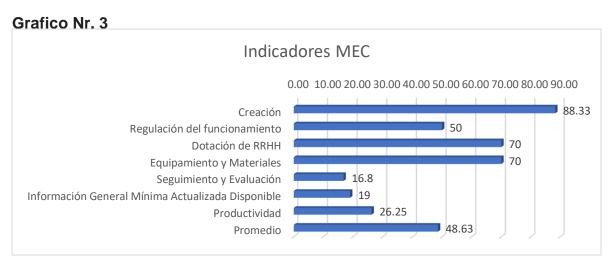
<sup>&</sup>lt;sup>35</sup> Ver <a href="http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/PAGA%20-%20Cuarto%20A%C3%B1o">http://www.gobiernoabierto.gov.py/sites/default/files/PAGA%20-%20Cuarto%20A%C3%B1o</a> WEB.pdf Compromiso 25.

<sup>&</sup>lt;sup>36</sup> Proyecto de Código de Práctica sobre la Gestión Documental del Reino Unido.

# Resultado de la medición por indicador por ministerio

Los indicadores son escalas valorativas que se usan como unidades de medidas para conocer el nivel de las instituciones, cada eje tiene indicadores que permiten aproximarnos al nivel de cómo funcionan las instituciones. Cada indicador posee variables para determinar la factibilidad de como las instituciones materializan o concretizan sus acciones, superando lo intangible a lo concreto.

Estos 7 indicadores están interrelacionados en sus partes, pero también son independientes en su funcionamiento o aplicabilidad. Se ha observado que las instituciones obtienen valoraciones altas en los dos primeros indicadores, pero en los demás afectan en su proceso. Excepto el Ministerio de Hacienda que ha mantenido en 78,57 puntos por encima de las demás instituciones no pudiendo lograr los 100 puntos por su bajo nivel de disponibilizacion de información actualizada por su naturaleza institucional. Esto resta una ventaja considerable en el momento de promediar sobre los totales en los demás indicadores, cuya media aritmética permite promediar tal cual se refleja en los siguientes gráficos por institución.







Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

Gráfico Nr. 5

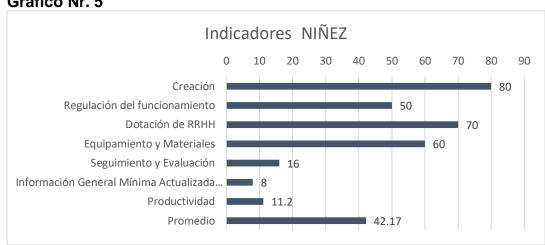


Grafico Nr. 6

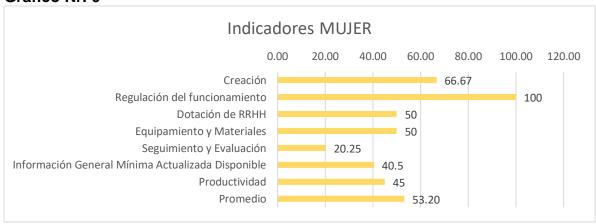
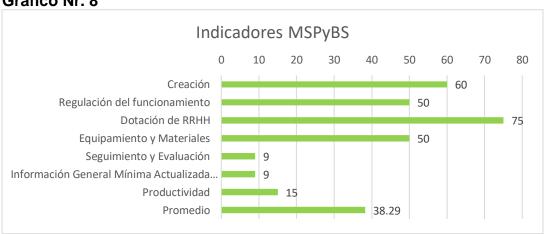


Grafico Nr. 7



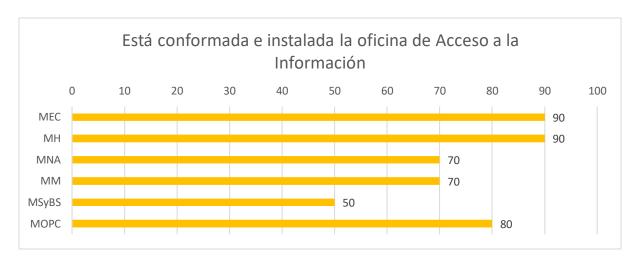
Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

Grafico Nr. 8



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

A continuación, se muestras los resultados de los 3 subindicadores



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectado.

Gráfico N°10

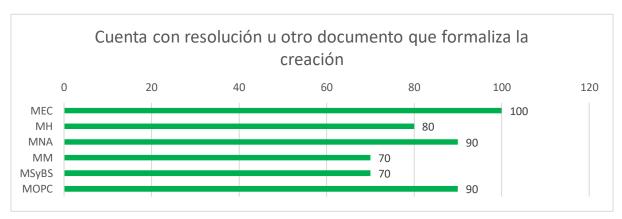
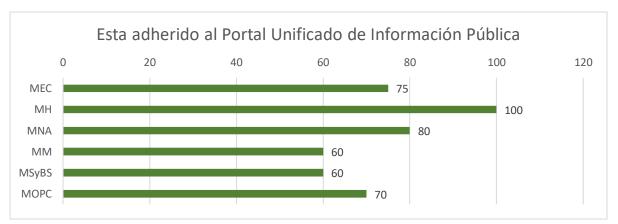
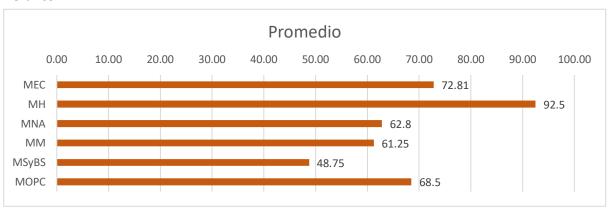


Gráfico N°11



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

Gráfico N°12



A continuación, se muestra un gráfico que ilustra el promedio de cumplimiento de los 3 Ejes por ministerio.

Grafico Nr. 2



Considerando que la suma de los ejes posiciona a las instituciones medidas, se observa un promedio de cumplimiento de entre un 66% y el 24% respectivamente.

# Resultado de la medición por indicador por ministerio

Los indicadores son escalas valorativas que se usan como unidades de medidas para conocer el nivel de las instituciones, cada eje tiene indicadores que permiten aproximarnos al nivel de cómo funcionan las instituciones. Cada indicador posee variables para determinar la factibilidad de como las instituciones materializan o concretizan sus acciones, superando lo intangible a lo concreto.

Estos 7 indicadores están interrelacionados en sus partes, pero también son independientes en su funcionamiento o aplicabilidad. Se ha observado que las instituciones obtienen valoraciones altas en los dos primeros indicadores, pero en los demás afectan en su proceso. Excepto el Ministerio de Hacienda que ha mantenido en 78,57 puntos por encima de las demás instituciones no pudiendo lograr los 100 puntos por su bajo nivel de disponibilizacion de información actualizada por su naturaleza institucional. Esto resta una ventaja considerable en el momento de promediar sobre los totales en los demás indicadores, cuya media aritmética permite promediar tal cual se refleja en los siguientes gráficos por institución.

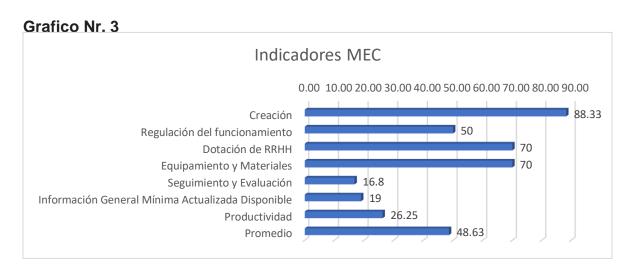




Gráfico Nr. 5

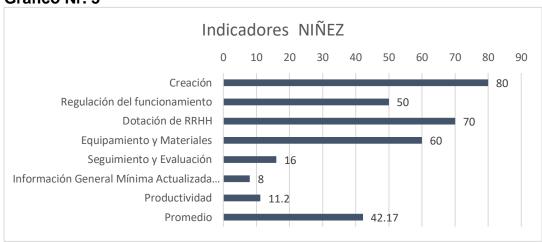


Grafico Nr. 6

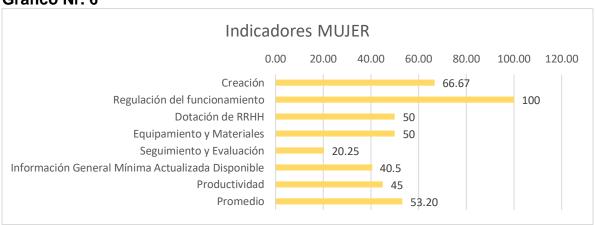
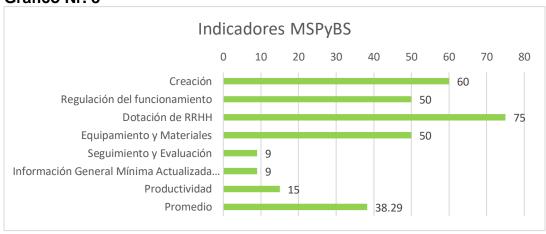


Grafico Nr. 7



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

**Grafico Nr. 8** 



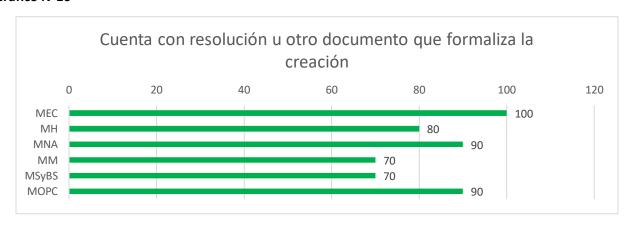
# A continuación, se muestras los resultados de los 3 subindicadores

Gráfico N°9



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

### Gráfico N°10



Fuente: Elaboración propia a partir de datos recolectados

Gráfico N°11

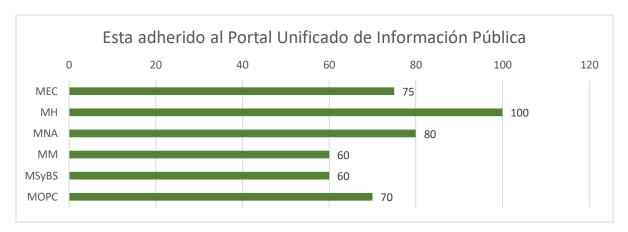


Gráfico N°12



## **Conclusiones generales**

- 1- La aprobación legislativa y la puesta en marcha de la ley de acceso a información supuso un desafío a su implementación y a la vez puso a prueba la voluntad política de convertir el proceso en una política pública. Pese a las debilidades observadas en el presente estudio, no cabe ya dudas de que la misma es una política pública, pues ha permanecido en la agenda gubernamental más allá de los cambios de gobierno y ha venido teniendo una respuesta estatal satisfactoria, tanto desde los órganos jurisdiccionales para hacer primar el derecho, como desde las instituciones publicas que hacen un esfuerzo cotidiano para responder a la demanda de información por parte de los ciudadanos.
- 2- Los gobiernos de turno y las autoridades institucionales han contribuido en gran medida a preparar a los organismos estatales para la implementación de la ley. Sin embargo, el Estado paraguayo no ha promovido la divulgación del derecho hacia la sociedad civil, ni la manera en que puede ser ejercido. Gran parte de las actividades llevadas a cabo en este orden han sido producto de las mismas organizaciones de la sociedad civil y también, de agencias y organismos de cooperación.
- 3- Las prácticas, los instrumentos, los procesos y las instituciones encargadas de garantizar este derecho también son vitales para el funcionamiento eficiente de los sistemas de transparencia (Cejudo et al. 2012). Y ello incluye las decisiones, las rutinas, los comportamientos y el compromiso de los funcionarios. En otras palabras, el desempeño eficiente de un sistema de acceso a la información pública depende, en gran medida, de la articulación e interacción oportuna de todos sus componentes. Es aquí donde se hace necesario un rol más protagónico del Ministerio de Justicia, en base a las competencias dadas por la misma ley.
- 4- Parafraseando a Gloria de la Fuente podemos decir que, el principio fundamental desde el inicio de esta investigación, fue generar un tipo de modelo incremental que permitiera dar cuenta del estado de la política de transparencia y acceso a la información desde los mínimos cumplibles, hacia los óptimos deseables.<sup>37</sup>
- 5- 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

https://redrta.files.wordpress.com/2016/09/2109 informe final indicadores rta.pdf

<sup>&</sup>lt;sup>37</sup> MODELO DE MEDICIÓN INTERNACIONAL DE TRANSPARENCIA PARA LA RED DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA (RTA). Gloria de la Fuente.

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. <sup>38</sup>

6- Finalmente, destacar el rol de los medios de comunicación en este proceso progresivo de implementación. De una etapa inicial a comienzo de la década del 2000, caracterizado por oposición a toda regulación del artículo 28 de la Constitución Nacional, a un apoyo y uso efectivo de la ley con el objetivo de transparentar la administración pública, denunciar los casos de corrupción y profundizar en investigación periodística a partir de los datos obtenidos. Sin duda, los medios periodísticos y en digital son los grandes beneficiarios de la ley vigente y gracias a ellos la ciudadanía fue tomando conciencia de los niveles negativos de opacidad existentes en el Estado Paraguayo y el correlato de despilfarro del dinero publico en beneficio de pocos.

<sup>&</sup>lt;sup>38</sup> Herramienta de Diagnóstico de la Implementación (IAT) de la Legislación sobre Acceso a la Información. Paraguay. Centro Carter. Junio 2017, Pag 8.

# Bibliografía

Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública. Lecciones y Ensayos (86).

Legal, F. Libre Acceso a la información en poder del Estado. Asunción, Paraguay.

Neuman, L (2004). Leyes de acceso a la información: Piezas de un rompecabezas, en la promoción de la democracia a través del acceso a la información. Bolivia: Centro Carter.

Neuman, L. (2009). *Enforcement Models: Content and Context*. Serie de Documentos de Trabajo sobre el Acceso a la Información. Instituto del Banco Mundial.

Soria, C. (1991). La hora de la ética informativa. Barcelona, España: Mitre.

# **APPENDICE 1: Formulario**

Eje Indicador	Valores
Eje: 1. Capacidad Organizacional	40 PUNTOS
1. A. Indicador: Creación	
1 Está conformada e instalada la oficina de Acceso a la Información	dicotómica
si	
no	- (
no aplica	sin valor
2 Cuenta con resolución u otro documento que formaliza la creación	dicotómica
si	
no	1 (
no aplica	sin valor
3 Esta adherido al Portal Unificado de Información Pública	dicotómica
si	
no	<u> </u>
no aplica	sin valor
2.A. Indicador: Regulación del funcionamiento	acumulativ
Cuenta con Organigrama	0,33
Cuenta con un manual de Funciones y Procedimientos	0,33
Cuenta con campaña comunicacional interna y externa	0,33
No existe, o no se puede acceder al documento	<u> </u>
No aplica	sin valor
_	<del>                                     </del>
3. C. Indicador Dotación de RRHH	acumulativa
Cuenta con funcionarios asignados a funciones específicas en la OAIP	0,9
Han recibido capacitación relativa a Acceso a Información, en el periodo evaluado	9,0
4. D. Indicador: Equipamiento y Materiales	<u> </u>
1 Cuentan con mobiliario y útiles necesarios incluido equipos informáticos	dicotómica
Si	
No	1
No aplica	Sin valor
f. E. Indicador: Seguimiento y Evaluación	1
Mantienen un sistema de registro estadístico de productividad, digital en datos abierto	s dicotómica
Si	
No	<u> </u>
No aplica	Sin valor
2 Se aplica evaluación de la gestión de la OAI al menos una vez al año	dicotómica
Si	
No	<u> </u>
No aplica	Sin valor
Eje: 2. Disponibilidad de Información Institucional	30 PUNTOS
. A. Información General Mínima Actualizada Disponible (Art. 8 Leg 5282/14 g Art. 13 Decre	
Estructura Orgánica de la Institución.	0,14
Las Facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos o dependencias internas.	0,14
Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance	I
nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo.	0,14
El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos,	
con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u	
honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones	0,1
Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero; Pág. 3/6 LEY N	l' 0,1
Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de	
ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o	
planes de gestión ambiental.	0,14
Informes finales de consultorías.	0,14

Eje: 3. Gestión Misional		30 PUNTOS
1.	9. Indicador: Productividad	
1	Relación entre solicitudes recibidas y respondidas en tiempo = 1	dicotómica
	Si	1
	No	0
	No aplica	Sin valor
_ 2	Promedio de tiempo de respuestas	ordinales
	Menos de 15 dias	1
	Entre 15 y 20 dias	0,75
	Entre 20 y 25 dias	0,25
	Más de 25 dias	0,5
	No existe, o no se puede acceder al documentos	0
	No aplica	Sin valor
Ĵ	Acceso a la Información de la Institución	acumulativa
	Utilizan todos los formatos de recepción de consultas (verbal, email, escrita).	0,25
	Cuentan con un sistema de registros estadísticos de las consultas recibidas y respondidas	0,25
	Se notifican los rechazos o denegación de información al ciudadano mediante resolución fundada dictada	
	por la máxima autoridad	0,25
	Otra	0,25
	No aplica	Sin valor