



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



RUTGERS
UNIVERSITY | CAMDEN



ÉTICA, EQUIDAD Y TRANSPARENCIA: UN LLAMADO A LA ACCIÓN PARA CONSTRUIR UN NUEVO PARAGUAY



**JUNIO 17, 2020
FORO VIRTUAL**

Tabla de contenidos

| | |
|--|-----------|
| RESUMEN EJECUTIVO | 2 |
| <i>Descripción general de CESEET</i> | 2 |
| <i>Visión general del Foro</i> | 3 |
| OBSERVACIONES INTRODUCTORIAS | 6 |
| DOCUMENTOS TÉCNICOS PROFESIONALES DEL FORO | 8 |
| Sesión matutina | |
| Transparencia en el uso de los Fondos Públicos <i>Cristina Bogado</i> | 9 |
| Gestión ética, gestión inteligente <i>Gerardo Gómez</i> | 14 |
| Sesión de la tarde | |
| Capacitación de profesores para su desempeño profesional con equidad, ética y transparencia <i>Claudelina Marin</i> | 21 |
| Introducción de Prácticas Transparentes en el Ministerio de Educación y Cultura <i>Fernando Casañas Levy</i> | 34 |
| Hacia un Estado Abierto: Transparencia, Participación y ética <i>Raúl Quiñónez</i> | 39 |
| Asociativismo y Multiculturalismo para el Desarrollo <i>José Anegui y Héctor Cristaldo</i> | 45 |
| HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y PRÓXIMOS PASOS | 50 |
| Hallazgos y Recomendaciones | 50 |
| Próximos pasos | 52 |
| Pensamientos finales | 52 |
| APPENDICE | 53 |

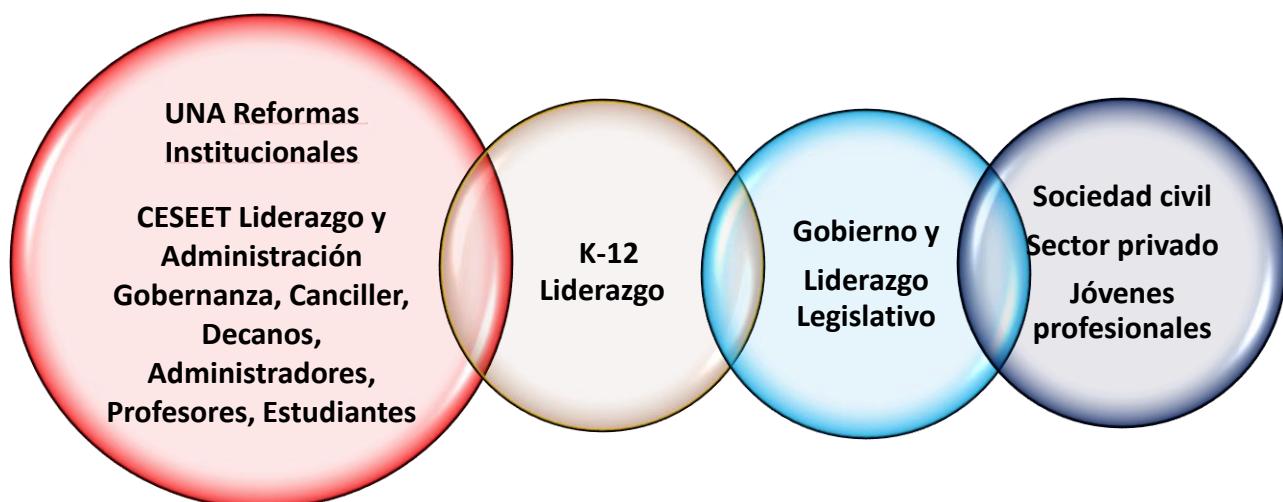
Este informe fue posible gracias al generoso apoyo del pueblo de los Estados Unidos de América a través de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El contenido de este informe es responsabilidad de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista o posiciones de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional o de los Estados Unidos.

Resumen ejecutivo

Descripción general de CESEET

El Centro de Educación Superior para la ética, la equidad y la transparencia (CESEET) es una iniciativa integral, de tres años para el fortalecimiento de la capacidad educativa para el Paraguay dirigida a líderes de diversos sectores. En primer lugar, la iniciativa CESEET es el resultado de la colaboración entre Rutgers, la Universidad Nacional del Paraguay (UNA) y la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y se centra en la creación de capacidad a través de acciones estratégicas para promover la transparencia, la civilidad, la ciudadanía y la equidad como pilares fundamentales de un sistema de gobernanza democrática. El CESEET Está trabajando para fortalecer una cultura de Estado de Derecho basada en la ética, la equidad y la transparencia (EET) en los sectores de educación superior (UNA), K-12, gobierno, organizaciones de la sociedad civil y el sector privado. En segundo lugar, el Centro CESEET se dedica a mejorar la capacidad institucional y humana de la UNA en Paraguay como estrategia para abordar los problemas y desafíos de la corrupción, la transparencia, la rendición de cuentas públicas, la integridad y la igualdad.

La cartera de programas de creación de capacidad para EET está dirigida a los sectores que se muestran en el gráfico siguiente:



La esfera de las reformas institucionales de la UNA es relativamente más grande que las otras esto refleja el hecho de que una parte significativa de las actividades de la iniciativa están dirigidas a la UNA, la universidad más grande de Paraguay. Las actividades técnicas y políticas clave definidas con la UNA incluyen el desarrollo de capacidades humanas a través de proyectos de investigación y publicaciones sobre temas relacionados con la EET, la certificación de liderazgo en ética, equidad y capacitación en transparencia, intercambios académicos de estudiantes y profesores, el desarrollo de cursos relacionados con EET, y el compromiso cívico a través de foros académicos y presentaciones de resultados de investigación. Además de la creación de capacidad humana, el proyecto CESEET tiene como objetivo institucionalizar el Centro dentro de la UNA, incorporar innovaciones administrativas con la estructura de educación superior de la UNA y asociarse con organizaciones de otros sectores en investigación y extensión.

Esta iniciativa de tres años está en asociación con la Universidad Rutgers y financiada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional. A lo largo de las soluciones programáticas de CESEET, prevalece el fortalecimiento de la capacidad del Paraguay para construir y sostener estructuras públicas basadas en la transparencia, la ética y la equidad en la Educación Superior y las instituciones públicas. El núcleo del trabajo es garantizar que la equidad y la inclusión sigan siendo actividades transversales claves para la sociedad.

Vision General del Foro

Los procedimientos presentados aquí reflexionan sobre el primer foro académico de CESEET titulado ***Etica, Equidad y Transparencia: Un Llamado a la Acción para Construir un Nuevo Paraguay***. Este foro, celebrado a través de WebEx el 17 de junio de 2020, brindó la oportunidad de reunir liderazgo y talento universitario, del sector público y privado de Paraguay y Estados Unidos fundando las bases de una colaboración sostenible para compartir importantes e innovadoras mejores prácticas, hallazgos relevantes de investigación y experiencias prácticas en torno a los temas de ética, equidad y transparencia. Además, la participación en este intercambio tiene como objetivo identificar cómo el liderazgo público y las instituciones de educación superior pueden ser fuerzas de anclaje e impulsoras del cambio para abordar los problemas de corrupción y reforzar el Estado de Derecho entre todos los ciudadanos. Los presentadores y asistentes tuvieron la oportunidad de interactuar, difundir, explorar, compartir, informar, capacitar e involucrarse con académicos y expertos de todos los sectores, fortaleciendo los principios de ética, equidad y transparencia como un presagio de la transformación a gran escala.

El objetivo general de este foro fue reunir a un grupo diverso y multisectorial de líderes y expertos para participar en debates sobre la importancia de la ética, la equidad y la transparencia para mantener una sociedad más justa. Los principales objetivos de este foro han sido los siguientes:

Objetivo 1: Compartir y promover las mejores prácticas de ética, equidad y transparencia entre el gobierno, las instituciones de educación superior, las instituciones K-12, las ONG, el sector privado y el público en general.

Objetivo 2: Promover un diálogo entre las comunidades sobre sus experiencias e ideas relacionadas con el EET sobre cómo adoptar las mejores prácticas dentro de su entorno.

Objetivo 3: Motivar la masa crítica de sectores multidisciplinarios, diversos y transversales y partes interesadas comprometidas con el mantenimiento de los valores de ética, equidad y transparencia.

El foro se estructuró con presentaciones que incluyeron una visión general de los temas de ética, equidad y transparencia, así como estudios de casos en organizaciones y comunidades particulares que exhibieron trabajo en estas áreas. Este foro académico fue planeado con el personal de CESEET, con sede en los Estados Unidos y Paraguay, con algunas orientaciones y aportes de USAID y el Comité Asesor de CESEET, particularmente su presidente, James Spalding. Originalmente, el foro estaba planeado como un foro presencial a llevarse a cabo en el campus de San Lorenzo de la UNA con la asistencia logística del personal de la oficina de la Rectora de la UNA. Sin embargo, debido a la pandemia global COVID-19, los viajes internacionales y la concentración de grandes cantidades de personas en un área ya no era una opción, por lo que el equipo de CESEET tomó la decisión de trasladar el foro a la plataforma en línea WebEx. A través de una combinación de videos pregrabados y presentaciones en línea en vivo, el equipo de CESEET fue capaz de promover un diálogo atractivo e importante durante todo el día del 17 de junio.

La jornada comenzó a las 9 de la mañana con las primeras palabras de la Dra. Gloria Bonilla Santiago, Directora del Proyecto CESEET, Benigno López, Ministro de Hacienda de Paraguay, James Spalding, Presidente del Comité Asesor del CESEET, y Lee McClenney, Embajador de los Estados Unidos en la República del Paraguay. Estas observaciones iniciales proporcionaron contexto para el trabajo que el proyecto CESEET está realizando dentro de Paraguay, así como por qué esta es una importante conversación global que debe tener en este momento. Las observaciones de apertura fueron seguidas por comentarios de bienvenida de los socios del proyecto CESEET, representantes de la UNA, Secretaría la Función Pública, Rutgers University – Camden, BECAL e INAES. (Véase el Apéndice para obtener una copia del Programa del Foro con nombres y títulos correspondientes).

Después de estas palabras de apertura y bienvenida, la mesa redonda matutina comenzó con presentaciones de cinco representantes del gobierno y los sectores de educación superior del Paraguay, así como un video introductorio de Peter Ainsworth, Asesor Superior de lucha contra la corrupción del Departamento de Justicia de los Estados Unidos. Las principales tomas de cada una de estas presentaciones se perfilan más adelante en estos procedimientos. Al concluir la parte de presentación del panel matutino, el moderador Dr. Santiago dirigió una sesión de preguntas y respuestas, recopilando la opinión de la audiencia del seminario web. El panel de la mañana terminó alrededor de las 12 de la noche con una hora de descanso para el almuerzo y se reunió a la 13:00 horas para una mesa redonda por la tarde modelada de manera similar a la de la mañana. La sesión de la tarde comenzó con ponencias en la que se discutieron la ética, la equidad y la transparencia desde el punto de vista de siete personas de los sectores K-12, ONG y privado de Paraguay, así como de representantes de la Comunidad

Indígena. Los resúmenes y las principales tomas de cada una de estas presentaciones se incluyen más adelante en estos procedimientos. El Dr. Andrés Molina moderó esta sesión y dirigió la sección de preguntas y respuestas después de las presentaciones. El foro concluyó con comentarios finales de la Dra. Gloria Bonilla Santiago, la Dra. Zully Vera de Molinas y James Spalding. (Véase el Apéndice para el Programa completo del Foro).

Estos procedimientos contienen las presentaciones/vídeos de PowerPoint compartidos por los 11 oradores invitados (véase el apéndice). También contienen los documentos más detallados de seis (6) de las presentaciones de los oradores. Si bien todas las presentaciones fueron útiles y proporcionaron perspectivas perspicaces, el proyecto CESEET las encontró particularmente representativas de las actividades actualmente en curso en Paraguay en torno a cuestiones de ética, equidad y transparencia. A través de una combinación de videos pregrabados y presentaciones en línea en vivo, el equipo de CESEET fue capaz de apoyar un diálogo atractivo e importante durante todo el día. Todas las partes involucradas se sorprendieron gratamente al ver a más de 400 personas registrarse para este evento, con una tasa de participación promedio en un momento dado de alrededor de 150 personas. Este alto nivel de participación comprometida demuestra el interés en las cuestiones de EET hoy en Paraguay.

El presente documento puede ser utilizado como documento de referencia para aquellos que participaron en el foro, para recordar temas clave y posibles contactos para construir actividades relacionadas con la EET de manera colaborativa. Este documento también puede ser compartido con personas que no participaron en el foro, como un medio para demostrar lo que se está haciendo actualmente en Paraguay en torno a las cuestiones de EET, y como un medio para seguir generando interés y diálogo en estas temáticas. Este primer foro será seguido por otro en 2021, probablemente dedicado a un tema específico dentro de la EET.

MENSAJE INTRODUCTORIO

Dra. Gloria Santiago-Bonilla, Directora del Centro CESEET, Miembro Distinguido de la Junta de Gobernadores, Profesora de Administración Pública, Departamento de Posgrado de Políticas Públicas y Administración en Rutgers, Universidad Estatal de Nueva Jersey



Bienvenidos, es un placer y un logro presentar los trabajos desde el primer foro anual y la puesta en marcha del Centro de Educación Superior para la ética, la equidad y la transparencia en Paraguay. El CESEET es una iniciativa integral de creación de capacidad educativa para Paraguay dirigida a cuatro sectores: funcionarios gubernamentales y legislativos; sector privado, ONG, jóvenes profesionales; Líderes escolares de K-12; y liderazgo en educación superior, incluida la UNA. Esta iniciativa está en asociación con Rutgers, la Universidad Estatal de Nueva Jersey. La iniciativa se centra en fortalecer la capacidad del Paraguay para construir y sostener estructuras públicas basadas en la transparencia, la ética y la equidad en la Educación Superior y en otros gobiernos

El tema de este primer foro anual, *Ética, Equidad y Transparencia: Un Llamado a la Acción para Construir un Nuevo Paraguay*, recoge la importancia de los tiempos y la urgencia de actuar. Idealmente, este foro habría sido en persona, pero los desafíos de la pandemia COVID-19 han creado una nueva realidad para todos. Antes de presentar algunas de las grandes investigaciones del foro, me gustaría reconocer la participación de los socios que se han unido para hacer posible este proyecto y este evento: USAID para proporcionar los recursos y orientación para embarcarnos en este viaje para desarrollar un centro universitario que aborde la ética, la equidad y la transparencia en Paraguay a medida que el país continúe emprendiendo una agenda para mejorar los valores e instituciones democráticas que llevarán al país a un futuro próspero; Lee McClenney, Embajador de los Estados Unidos en Paraguay; Benigno López, Ministro de Hacienda de la República de Paraguay; y el Dr. Zully Vera, Canciller de la UNA. El Sr. James Spalding, Presidente de nuestro Comité Asesor, ha creído y adoptado un enfoque "si se puede" que garantiza nuestro éxito colectivo. Michael Palis, Provost de la Universidad Rutgers – Camden ha sido esencial para permitirme pensar en forma global con mis proyectos e ideas. Y a nuestros colaboradores: INAES, BECAL, Secretaría de la Función Pública, ANAES, Federación de Estudiantes de la UNA, CONACYT, estamos agradecidos por su apoyo.

El Centro de Educación Superior para la ética, la equidad y la transparencia está impulsado por un firme compromiso con las funciones del Estado de Derecho y el desarrollo. Ambos están fuertemente interrelacionados y se refuerzan mutuamente. El Estado de Derecho es esencial para sostener un crecimiento económico inclusivo y una sociedad justa. Los desafíos globales de las instituciones de educación superior del 2020, el gobierno, el sector privado y la sociedad civil para redefinir sus roles y patrones de compromiso para preservar el "bien común" como una prioridad fundamental tanto para los Estados Unidos como para Paraguay. Nuestras universidades deben capitalizar sus misiones como motores de innovación, investigación, creación de capacidad y generación de soluciones. Estos tiempos difíciles nos piden a todos que exploremos nuestras necesidades colectivas e intercambiemos perspectivas sobre

las estrategias más eficaces para estabilizar las comunidades y asignar recursos a las poblaciones más vulnerables de nuestros países, así como a trabajar para fortalecer los principios de ética, equidad y transparencia como presagios para la transformación a gran escala. La situación mundial actual nos brinda la oportunidad de repensar, renovar y reinventar cómo nuestros sistemas de educación, económicos y de salud pueden ofrecer mejores oportunidades de aprendizaje de calidad para que nuestros niños sobrevivan y prosperen en el mundo cambiante e incierto de hoy con el objetivo de erradicar la pobreza y promover la plena realización de los derechos humanos y el potencial. La equidad, la ética y la transparencia son conceptos centrales e interrelacionados en este debate porque el Estado de Derecho fomenta el desarrollo a través del fortalecimiento de las voces de las poblaciones marginadas proporcionando acceso a la justicia, garantizando el debido proceso y estableciendo leyes y procesos justos.

La Universidad tiene una posición única para liderar este esfuerzo en asociación con funcionarios gubernamentales y legislativos e instituciones públicas, el sector K-12, ONG y el sector privado. Este nivel de compromiso multisectorial es el núcleo del trabajo a través de una serie de programas que resaltarán las formas en que podemos fortalecer a la sociedad civil en Paraguay. Estas ideas sirvieron como convocatoria para este primer foro académico anual cuyos procedimientos se incluyen aquí, llevando estos importantes temas a la continua búsqueda del desarrollo democrático del Paraguay.

Documentos técnicos profesionales del foro

Sesión matutina

El primer panel de *ética, equidad y transparencia: Un llamado a la acción para construir un nuevo Paraguay* incluyó representantes de los sectores gubernamentales y de Educación Superior del Paraguay. Peter Ainsworth, Senior Anti-Corruption Counsel - Criminal Division, United States Department of Justice, ofreció palabras iniciales en las que se discutió la importancia de abordar los problemas de corrupción mundial para la ejecución exitosa de la democracia, así como una serie de mejores prácticas para abordar estos temas en la historia reciente. Los siguientes líderes en sus respectivos campos presentaron investigación personal y experiencia para promover un diálogo entre las comunidades sobre sus experiencias relacionadas con EET y cómo adoptar las mejores prácticas dentro de su entorno y motivar la masa crítica de sectores/partes interesadas multidisciplinarios, diversos y transversales comprometidos con los valores EET. Los documentos presentados aquí destacan la investigación de este panel.

Transparencia en el uso de los Recursos Públicos

La Secretaría de la Función Pública responsable del monitoreo de la Ley N° 5189/2014

Cristina Bogado

Ministra Secretaría Ejecutiva
Secretaría de la Función Pública
Asunción, Paraguay

Junio - 2020

Público objetivo

La ciudadanía, la sociedad civil organizada, los medios de comunicación, las instituciones educativas y científicas, así como el funcionariado en general, comprometidos con la transparencia en cuanto al uso de los recursos públicos de las remuneraciones y otras retribuciones asignadas a las servidoras y los servidores públicos del Paraguay. Las Máximas Autoridades Institucionales de más de 400 Organismos y Entidades de los tres Poderes del Estado y de los tres niveles de Gobierno; y el plantel de funcionarias y funcionarios de la Secretaría de la Función Pública en quienes recae la responsabilidad de realizar el monitoreo permanente, con alto compromiso y responsabilidad con base a los principios y valores institucionales.

Introducción

La aplicación de la Ley N° 5189/2014, constituye para el Estado paraguayo un avance trascendental en el proceso de transparentar el uso de los recursos públicos, destinados a la remuneración y otras retribuciones percibidas por el funcionariado público.

Surge entonces la obligación por parte de las máximas autoridades institucionales de los tres Poderes del Estado y de los tres niveles de Gobierno de publicar una serie de informaciones en una plataforma web, las cuales deben ser actualizadas de manera mensual y cuyo incumplimiento es sancionado con una multa.

Los actores principales lo conforman la ciudadanía, los sectores de la sociedad y la Secretaría de la Función Pública (SFP), esta última con un doble compromiso con la ética y la transparencia, como institución

sujeta al cumplimiento de la norma y ente responsable del control permanente de la obligación de la ley. Las servidoras y servidores de la SFP con la capacidad, competencia e integridad para realizar las funciones asignadas.

Presentación del escenario

En el año 2014, se promulga la Ley N° 5189 "Que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay".

Esta norma establece que todas las instituciones públicas del Paraguay deberán publicar una serie de informaciones que hacen al uso de los recursos públicos, con mayor preponderancia la asignación del salario del funcionariado, así como la ejecución del presupuesto, entre otros informes, determinando la responsabilidad del control del cumplimiento a la Secretaría de la Función Pública, dependiente de la Presidencia de la República. En ese mismo año se encontraba en discusión de la Ley N° 5282 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", impulsada por la sociedad civil y organizaciones no gubernamentales.

Se suma a este escenario, una serie de publicaciones que realizaron varios medios de prensa escrita, sacando a la luz casos de corrupción, (planillero/a¹, cobro indebido y tráfico de influencias); como ejemplo, los casos más destacados son los que se conocen como “Secretaria Vip”, “Niñera de oro”, “Casero Vip”, entre otros.

Ante la presión ciudadana de transparentar el uso de los recursos públicos destinados a salarios, y sobre todo conocer el salario de cada servidora y servidor público; el propio Poder Legislativo, afectado por las publicaciones periodísticas, en tanto se analizaba a profundidad la Ley de libre acceso ciudadano a la información pública, sanciona la Ley 5189 y el Poder Ejecutivo lo promulga.

Uno de los sectores más interesados en la aplicación de la norma fue el periodístico, y por ende el de los medios de comunicación masivos. Incluso, a partir de las publicaciones y por las denuncias ciudadanas, el diario ABC Color desarrolló un “buscador” de funcionario público.

En cuanto a las incipientes dificultades para su aplicación se mencionan dos elementos; el primero, la falta de precisión con relación a la institución receptora de las multas por el incumplimiento, que no se encuentra definido en la Ley; el segundo, como primera experiencia en el proceso de transparentar el uso de los recursos públicos, los Organismos y Entidades del Estado (OEE), que actualmente suman 415, manifestaban resistencia ante la obligación de publicar los informes. Por otro lado, de 255 municipalidades 106 no cuentan hasta la fecha con un portal electrónico.

Como debilidad, la escasa dotación de personal y presupuesto deficitario para invertir en un sistema que permita la automatización del proceso a cargo de la Secretaría de la Función Pública.

Como fortaleza, la Secretaría de la Función Pública estableció un procedimiento para la realización del monitoreo, una matriz para el control que inicialmente eran 5 grados o niveles de cumplimiento, actualmente

¹ Diccionario de Americanismo (2010). Adj. Py. Referido a un empleado público, que cobra una remuneración sin ejercer ninguna tarea efectiva. Desp. En <http://lema.rae.es/>

son tres grados; y, el procedimiento para la aplicación de la sanción a aquellas autoridades que incumplan la Ley.

Un dato importante, desde la vigencia de la Ley hasta la fecha, no se conoce presentación ante la Corte Suprema de Justicia, de acción de inconstitucionalidad contra la norma.

Aplicación de la Ley 5189/2014

La Secretaría de la Función Pública (SFP), desde la vigencia de la Ley Nº 5189/2014 hasta la fecha, ha realizado el control de más de 415 instituciones de todo el país, correspondiente a los tres Poderes del Estado y de los tres niveles de Gobierno, así como a las Entidades Binacionales.

1. Poder Ejecutivo
2. Poder Legislativo
3. Poder Judicial
4. Contraloría General de la República
5. Entidades Descentralizadas
6. Gobiernos Departamentales
7. Entidades Autónomas y Autárquicas
8. Entidades Públicas de Seguridad Social
9. Universidades Nacionales
10. Entidades Financieras Oficiales
11. Empresas Públicas
12. Fuerzas Militares
13. Sociedades Anónimas c/ participación accionaria del Estado paraguayo
14. Municipalidades
15. Entidades Binacionales

En este apartado se presentan algunas consideraciones sobre a la responsabilidad asignada a la SFP², de ser contralor permanente del cumplimiento de la Ley por parte de las instituciones públicas.

1- Definir el ente receptor de las multas surgidas por el incumplimiento de la Ley 5189/2014

La norma estableció que la Secretaría de la Función Pública es la responsable del control permanente del

² Ley 5189, 2014, Artículo 9º, Gaceta Oficial de la Presidencia de la República del Paraguay. En www.gacetaoficial.gov.py

cumplimiento de la Ley, no así, el mecanismo o institución beneficiaria o receptora de las multas³ que generase el incumplimiento. Atendiendo a que la norma ni el marco jurídico de la SFP la habilita como ente recaudador, se solicitó el parecer jurídico del Ministerio de Hacienda, que mediante la Abogacía del Tesoro, emitió el dictamen 915/2014 en los siguientes términos: "... como la Ley 5189/2014 no definió un destino específico para tales multas, la misma debe ser depositada a nombre del Tesoro Público, debiendo ser considerada como un ingreso del tesoro de libre disponibilidad bajo la figura de FF10 "Recursos del Tesoro". En otro apartado del parecer, se indicó que "para el efecto la Secretaría de la Función Pública, si lo considera pertinente, podría establecer un procedimiento mediante una resolución institucional".

2 - Definir el procedimiento del monitoreo mes a mes y aplicación de la multa

En este contexto, la SFP emitió la Resolución N° 709/2014 por la cual aprueba una matriz para la verificación y el procedimiento de notificación para aquellas instituciones que se encontraran en incumplimiento de la norma, la cual fue modificada por la Resolución SFP N° 1268/2015 (con vigencia a partir de la verificación del mes de enero de 2016). Es así, que se procede al monitoreo de las informaciones que las instituciones públicas deben actualizar mensualmente, hasta quince días hábiles del mes inmediatamente posterior, de conformidad al artículo 6º de la Ley 5189/2014, que, con el espíritu de colaborar con los OEE, la SFP, anualmente elabora y publica el cronograma de vencimientos.

En las mismas resoluciones, con la aprobación de la matriz, también se definió el procedimiento de la publicación de los informes con los resultados de los controles en el sitio web institucional, y acto seguido la notificación a las autoridades institucionales del incumplimiento.

Se estableció además una etapa de descargo, permitiendo a las instituciones públicas verificar su grado de cumplimiento y la presentación de motivo que produjo el incumplimiento, entendiendo como necesario en los procesos administrativos. Estos descargos eran, según las evidencias de las partes, en rectificación del grado de cumplimiento o ratificación del incumplimiento.

La presentación de descargo, que otorga la oportunidad a las instituciones de presentar su exposición, permitió mejorar la calidad del trabajo manual que desarrollaban los funcionarios, entendiendo que es posible un margen de error en el control.

3- Establecer la responsabilidad de la coordinación y canal único de comunicación con las instituciones

En un primer momento la coordinación del monitoreo de la Ley 5189/2014, recayó en las Direcciones Generales de Planificación y Monitoreo y de Comunicación Estratégica, siendo esta última la encargada del contacto directo con los responsables de las instituciones públicas para evacuar las consultas respecto a la ley, evitando de esta manera el contacto directo de los funcionarios monitoreadores.

De esta manera, se evitó la presión ejercida por las instituciones respecto a su grado de cumplimiento y permitió al funcionario monitoreador realizar el trabajo de manera objetiva, resguardando en todo momento la integridad de los mismos y de la institución.

También se ha definido un único repositorio para el resguardo de los monitoreos y las evidencias de cada una, con acceso restringido como medida preventiva.

Avances y desafíos

³ Ley 5189, 2014, Artículo 8º, Gaceta Oficial de la Presidencia de la República del Paraguay. En www.gacetaoficial.gov.py. Articulado que se transcribe: "Los titulares de Organismos o Entidades Públicas que incumplan la obligación de informar prescrita en la presente ley, serán castigados con ciento ochenta días de multas. Modificado por la

Ley N° 6747/2016 el cual establece que la sanción se aplica a las instituciones que incumplan la obligación de informar, que a la fecha asciende a la suma de Gs. 15.181.200 (U\$ 2.400).

Atendiendo la disparidad en los formatos y calidad de la información publicada por las instituciones públicas, a partir del año 2016, se aplicó una nueva matriz para el control atendiendo que los OEE requieren publicar al menos el 90% de las informaciones⁴ relacionadas a estos parámetros, para llegar a un grado de cumplimiento intermedio.

De 255 Municipalidades, 149 cuentan con un sitio web y un total de 106 Municipalidades no cuentan con portal electrónico. En los diferentes meses de verificación, desde la vigencia de la norma, entre 70 a 80 Municipalidades han solicitado o solicitan el apoyo de la SFP para dar cumplimiento a la publicación conforme a la disposición legal.

Desde julio de 2014 a abril de 2020 se han realizado 76 procesos de monitoreos, actualmente a 415 instituciones públicas de los tres Poderes del Estado y de los tres niveles de Gobierno. Se emitieron un total de 3.263 notificaciones de incumplimiento. Con relación a los descargos presentados por las instituciones afectadas, se registran más de 400, de los cuales 226 fueron rectificadas en el proceso de revisión.

La Secretaría de la Función Pública estima la suma de Gs. 42.657.836.238 (U\$ 6.825.253) por el incumplimiento de las instituciones, mientras que registra el pago de la multa aplicada por Gs. 640.028.948 (U\$ 102.404) depositado en la cuenta del Tesoro Público, administrada por el Ministerio de Hacienda.

La SFP, a través de la coordinación del monitoreo brinda asistencia técnica a los responsables de dar cumplimiento a la Ley 5189/2014, como parte de dicho proceso se hace énfasis respecto al espíritu de la ley, el cual es que la disponibilización de las informaciones es ante la ciudadanía y no ante la SFP. Actualmente las Instituciones Públicas dan cumplimiento a la norma porque constituye un elemento de transparencia institucional y como tal lo difunden en sus sitios web y redes sociales; de esta manera la ciudadanía toma conocimiento de la gestión institucional, de quien cumple con la norma y de igual manera del trabajo desarrollado por la SFP.

Propuesta institucional

La Secretaría de la Función Pública, como ente rector de las políticas de gestión de las personas y el desarrollo institucional, con la responsabilidad de velar por el cumplimiento de la Ley N° 1626/2000 “De la Función Pública”, tiene asignada varias responsabilidades de control y monitoreo, tales como la leyes de inclusión de Personas con Discapacidad en el Sector Público, Inclusión de Personas pertenecientes a las comunidades indígenas, entre otras.

Con el objetivo de impulsar un mayor alcance en la aplicación de estas normativas, inclusive de la ley 5189/2014, la SFP ha elaborado y presentado ante la Presidencia de la República y la Vicepresidencia la propuesta para el “ANTEPROYECTO DE LEY DEL SERVICIO CIVIL” y el “ANTEPROYECTO DE LEY QUE ESTABLECE EL SISTEMA NACIONAL DE GESTIÓN DEL SERVICIO CIVIL Y CREA LA DIRECCIÓN NACIONAL DEL SERVICIO CIVIL”,

En la propuesta se plantea que el órgano rector tenga la atribución de:

- Monitorear y controlar el cumplimiento de las disposiciones sobre la provisión de información del uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones de los funcionarios y empleados del servicio civil, por parte de los Organismos y Entidades del Estado.
- Sancionar a los Organismos y Entidades del Estado ante el incumplimiento o retraso en la publicación de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas a los funcionarios y empleados del Servicio Civil.
- Percibir las multas por el incumplimiento de proveer información sobre el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas a los funcionarios y empleados del Servicio Civil.
- Se previó que el importe de las multas, al momento de la promulgación de la presente ley, por el incumplimiento de la Ley N° 5189/2014 “QUE

⁴ Ley 5189, 2014, artículo 3º, en la Gaceta Oficial Presidencia de la República del Paraguay, en www.gacetaoficial.gov.py

ESTABLECE LA OBLIGATORIEDAD DE LA PROVISIÓN DE LA INFORMACIÓN EN EL USO DE LOS RECURSOS PÚBLICOS SOBRE REMUNERACIONES Y OTRAS RETRIBUCIONES ASIGNADAS AL SERVIDOR PÚBLICO DE LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY”, y sus modificaciones ley 5747/2016.

Conclusión

Por el principio de legalidad, según el cual una autoridad o funcionario público, solo puede actuar en la medida en que su intervención esté autorizada o permitida por el ordenamiento jurídico, a diferencia de los particulares que pueden hacer todo lo que no está prohibido. Es decir, al funcionario público conforme al derecho administrativo, todo lo que no está escrito está prohibido, por tanto los mismos tienen mayor responsabilidad respecto a las normas, debiendo enmarcar su actuar a las mismas.

La SFP como ente rector de las políticas de gestión de personas y del desarrollo institucional, debe arbitrar los mecanismos para cumplir con las responsabilidades que le han sido asignadas por las leyes y debe velar que las instituciones públicas den efectivo cumplimiento a los mandatos legales, en base a los principios de la ética, equidad y transparencia.

En la propuesta elaborada y presentada por la SFP ante la Presidencia de la República y la Vicepresidencia, se plantea subsanar los aspectos no definidos en las normas para promover su mejor aplicación y lograr la institucionalización de los mismos.

Bibliografía

Ley N° 5189 que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, 20 de mayo de 2020. *Gaceta Oficial*, nº 68, de 21 de mayo de 2014, p. 1-3.

GESTIÓN ÉTICA, GESTIÓN INTELIGENTE

EXPERIENCIAS DE GESTIÓN ÉTICA, EQUITATIVA Y TRANSPARENTE EN EL VICEMINISTERIO DE EDUCACIÓN SUPERIOR (2013-2016)

Gerardo Gómez Morales

Vicepresidente y miembro del Consejo Directivo de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES)

2013-2016

Esta experiencia pretende ser una contribución dirigida a quienes, desde la función directiva en la administración pública, desean, con franqueza, llevar a cabo una gestión eficiente, poniendo en acción los presupuestos de la ética, equidad y transparencia. Nuestra hipótesis es que para una gestión ética, con equidad y transparencia, no basta, aunque es básica, la buena conciencia personal, sino también la gestión inteligente, en contar con un equipo de personas comprometidas, en aplicar los principios organizacionales e instrumentos tecnológicos para prevenir o disminuir la corrupción.

Introducción

La experiencia que a continuación se presenta y sobre el cual se acompañan detalles de acciones y reflexiones, pretenden indicar las huellas de una opción fundamental de vida que se ha traducido en la puesta en acción de principios y valores en situaciones y ámbitos de las funciones que se ha ejercido como servidor público, no sin dificultades y graves desafíos. Como es de conocimiento común, la función pública es la oportunidad que tiene un ciudadano de ejercer un servicio determinado a los ciudadanos, ofreciendo un valor agregado, utilizando recursos públicos, con la debida equidad y transparencia.

Pero, también es un lugar común en el imaginario popular verlo como una oportunidad de enriquecimiento ilegítimo e inescrupuloso a través del poder administrativo que se ejerce en cada institución pública. De hecho, es fácil hablar de principios y valores como

enunciados para darse un cierto aire moralista, pero es más difícil su proclamación cuando su aplicación práctica y la interpretación de las soluciones que se administran en cada realidad o circunstancia, dejan más dudas que certezas y con jalones del camino a medio término, cuando no nos embargan de frustraciones.

¿A qué principios y valores se debe referir un funcionario público, además de la transparencia y la equidad, para tenerlos en mente tantas veces como oportunidades se presenten para resolver cuestiones éticas en su gestión? Como principio, claro está, hay que situar a la dignidad de la persona humana en el pórtico principal de la institución. Su implicancia más inmediata será el valor de la humildad, un denominador común para luchar por una administración íntegra, en la búsqueda de soluciones válidas y duraderas. Sus buenas vecinas serán la honestidad y veracidad. La humildad, no necesariamente implica ser o parecer pobre, materialmente hablando, sino pobre de espíritu, en el sentido bíblico del término. Implica reconocer la propia pequeñez ante el misterio de la vida humana en la que se contempla la igual dignidad de todos los seres humanos y someterse a la voluntad de conocimiento de las propias limitaciones y debilidades, frente a la pretensión del jezapó, ser soberbio y aparentar ser lo que uno no es. Así que la primera actitud del funcionario, más aun, de un profesional en la función pública, es la humildad. Ser de una sola pieza (íntegro). El gran fruto que uno puede cosechar de esta actitud es el aprendizaje continuo.

Uno no se pasea por la vida pavoneándose de lo que sabe, al solo efecto de humillar a otros, sino aprendiendo, maravillándose de lo que se devela ante sus ojos. Luego, le agrega un poco más de la propia creatividad y experiencia, consolidada en el conocimiento, para que este tesoro de humanidad vaya creciendo, que es, creo, el espíritu y la gran motivación de este Foro. Construir aprendizajes acerca de las luchas de hombres y mujeres por una sociedad éticamente responsable, transparente y equitativa.

Institución, ubicación, campo y área de influencia de la experiencia

El lapso de tiempo de estas experiencias se sitúa entre los años 2013 al 2016, cuando fui nombrado Vice-ministro de Educación Superior, en el entonces denominado Ministerio de Educación y Cultura (MEC), bajo la presidencia de Horacio Cartes, siendo ministra la sra. Marta Lafuente¹. Estaba en vigencia la Ley N° 1264/1998, General de Educación, y muy recientemente se había promulgado la Ley N° 4995/2013, de Educación Superior. En virtud de estas leyes, se confería al Ministerio de Educación y Cultura (MEC), a través del Viceministerio de Educación Superior (VES), el registro de los títulos académicos. Como la mayoría de los egresados en Paraguay lo saben, el título es el reconocimiento expreso de carácter académico, que se otorga a una persona al culminar un curso, carrera o programa y por haber completado los requisitos académicos exigidos por una institución de Educación Superior. Los títulos de egresados de Educación Superior deben estar necesariamente registrados en el MEC, acto que se constituye en la habilitación legal para el ejercicio de la profesión (Art. 72, Ley 4995/13).

Desarrollo

Fue en una época apenas posterior al periodo de creación indiscriminada de instituciones de educación superior (IES). Una mirada de carreras y filiales por todo el país, en las ciudades más pobladas como en poblados más pequeños. En el 2006, mediante la Ley N° 2529/06, se abrió las compuertas para la creación de IES, carreras y filiales sin control, con lo cual se duplicó el número de IES y un crecimiento exponencial de carreras y filiales. En el 2010, el Congreso Nacional suspendió temporalmente la creación de más IES para abocarse al estudio de la nueva ley que las regularía. A partir del 2011 comenzó a sentirse en

el MEC una oleada de solicitudes de registro de títulos de egresados de las IES recientemente creadas. Mientras tanto, la nueva ley de educación superior se había autoimpuesto una moratoria de dos años para su cumplimiento pleno. Era una época de “limbo” jurídico, por decirlo de algún modo.

A medida que como Viceministro iba firmando los registros de títulos, escuchaba rumores –después confirmados- de prácticas irregulares en varias IES, entre las que se pueden citar:

- a) Títulos vendidos al mejor postor, sin necesidad de pasar por las aulas;
- b) IES que homologaban asignaturas de carreras profesionales no universitarias para ofrecer un título de licenciado con un promedio de tiempo de vida académica de dos años, constatado mediante los recibos de pagos presentados por los mismos alumnos;
- c) Carreras de salud en las que las clases sólo eran desarrolladas una vez por semana, generalmente en días sábados, para las clases teóricas, y para el desarrollo de las práctica, se les reconocían las horas de servicio como técnicos en los hospitales;
- d) Libretas de Prácticas Hospitalarias que correspondían a una misma libreta original, eran fotocopiadas, borrado el primer nombre con corrector y sobre escrita con el nombre de otros alumnos, con la sede, fecha, horario y actividades realizadas totalmente coincidentes. En estos documentos, casi en la generalidad, no se registraban el nombre del instructor, la firma, el nombre del mismo, ningún sello institucional ni el horario de práctica;
- e) Falsificación de firmas y sellos de IES de donde supuestamente se trasladaban algunos alumnos;
- f) Alumnos extranjeros en universidades de frontera violando las leyes migratorias;
- g) Aulas habilitadas en domicilios particulares, shoppings, galerías comerciales, etc;
- h) Cuando algunos títulos a ser registrados eran rechazados por el MEC por algunas de estas falencias, los volvían a presentar en el siguiente paquete de títulos, con la esperanza de sortear los controles;
- i) Durante el cotejo de calificaciones entre los certificados de estudios y las actas de exámenes, se encontró que en varios casos no coincidían las calificaciones consignadas;
- j) Tampoco coincidían algunas denominaciones de módulos de materias;

- k) Algunas actas de exámenes tenían fechas anteriores a la misma creación de la IES, lo que hace suponer que aparentemente la institución ya estaba activa antes de su ley de creación;
- l) Una institución había presentado una nómina de 556 matriculados entre los años 2011 (año de su inicio de actividades) al 2015, sin embargo, hasta este último año estuvo presentando 1719 títulos para su registro, es decir, 1163 personas no se habían matriculado, aparentemente;
- m) En clara violación a la Ley N° 3206/07, Del Ejercicio de la Enfermería, algunas instituciones eran dirigidas por profesionales no afines al área de salud;
- n) Finalmente, pero sin agotar la lista, algunos institutos superiores (de nivel universitario) presentaban paquetes para registro de títulos de carreras de las que no tenían autorización para impartirlas (un instituto superior no puede impartir carreras fuera de su área de conocimiento).

La apertura y funcionamiento de estas IES no estaba dentro del ámbito de competencia del MEC. Sólo los institutos de formación docente y los institutos técnicos profesionales dependen del MEC. A este sólo le correspondía el registro de títulos de quienes egresaban, pero, precisamente, en esta instancia, se presentaba la posibilidad de ser cómplice de las irregularidades o valla de contención de tanta corruptela. Y es en esta área donde se detectaba el problema principal: la debilidad institucional del MEC que no podía garantizar la idoneidad de todos quienes eran habilitados para ejercer una profesión, a través del registro de títulos.

¿Cuáles eran esas debilidades institucionales?:

- a) Muchos títulos demoraban hasta más de seis meses para ser devueltos con el registro correspondiente del MEC (todos pasaban por la firma del Vice-ministro);
- b) En sospechosa conexión con este hecho, se constató el registro de títulos en tiempo récord para algunas IES, en perjuicio de otras que debían esperar meses para tener sus títulos registrados. Hasta perdida de expedientes hubo. Muchas horas útiles de gestión del Viceministerio se consumieron para atender las numerosas solicitudes de audiencia para quejarse por la exagerada lentitud en la entrega de los certificados y títulos registrados;

- c) Los controles que se ejercían eran sólo de constatación de firmas y lista de egresados, debiendo el MEC confiar en la buena fe de las IES acerca de los antecedentes de los egresados;
- d) Se detectó que algunos funcionarios habían sido contratados en turno opuesto (tarde/noche) por algunas de las IES, para ejercer en ellas funciones administrativas, lo cual implicaba un evidente conflicto de intereses;
- e) Algunos funcionarios se auto asignaban con exclusividad el tratamiento de expedientes de algunas IES en particular, como si fueran clientes tuyos;
- f) No se controlaba si el alumno había hecho la carrera realmente, pues el certificado de estudios no demostraba nada; era sólo un papel (En algunos casos, figuraba que ciertos alumnos cursaban una cantidad exorbitante de materias en un mismo año, siendo que ni en dos años lo lograría; en otros casos, varios alumnos tenían exactamente las mismas notas);
- g) Como no se contaba con un registro nacional de carreras, no era posible determinar si un grupo de egresados había cursado una carrera legalmente habilitada, ya que esa información no la tenía el MEC ni el Consejo Nacional de Educación Superior (CONES), recién conformado.
- h) En no pocos casos, recibía a algunos legisladores que actuaban de intercesores de algunas IES para solicitar la aceleración de algún expediente o directamente, para allanar las dificultades que pudieran tener, aunque tengan evidentes irregularidades o indicios de fraudes.

Es probable que todos, al escuchar o leer esto, tendrán escalofríos con solo pensar que podrían estar siendo atendidos o asesorados por “profesionales” egresados en estas condiciones. No es para menos.

El problema y la decisión

Según los indicadores señalados más arriba, se puede colegir que los principales problemas eran, primero, el riesgo de corrupción e inequidad que suponían la exagerada lentitud y laxitud con el que se tramitaban algunos expedientes en contraposición a la rapidez con el que se expedía para otras IES; segundo, el peligro real de expedir el registro de títulos a “egresados” que no hayan pasado por los rigores académicos suficientes a causa del bajo nivel de control real de los títulos.

Ante esta situación, era claro que el esfuerzo no se podía concentrar solamente en el inicio de una especie de cacería de brujas, tratando de detectar corruptores y corrompidos, y denunciarlos, solo con indicios y pruebas muy débiles. En muy pocos casos, los delincuentes dejan pruebas sembradas en el camino de sus fechorías. Tampoco cambiar a todo el personal y traer otros, de otras dependencias, pues no se podía contratar nuevos. Sólo fue posible, y suficiente, incorporar unos pocos líderes con vocación académica, de servicio y creatividad, capaces de interpretar las directivas, innovar y dirigir al resto del equipo hacia los objetivos. Lo que se hizo fue tomar un sistema de gestión, cuyas partes tuvieran relación funcional y lógica entre sí, de modo que pudieran atacar las fallas institucionales sin dejar vanos o resquicios no controlados, que permitieran la fácil comisión de delitos o faltas administrativas, dejando en la impunidad a los perpetradores.

Las medidas tomadas

Antes que nada, debo señalar aquí el enorme compromiso de las directoras y directores que se incorporaron al equipo, con una honestidad a toda prueba, sin menoscabar ni hacer juicio de valor por los anteriores directores, quienes también habrán dado lo mejor de sí en sus respectivas responsabilidades. Sólo que nos ha tocado tiempos diferentes.

Respecto a la gestión de los funcionarios:

a) Como presentado un signo patente de lo que iba a ser la línea de la nueva administración, como primera medida, cerca de las festividades de Navidad, al ver que se sucedían filas de personas subiendo hasta el piso de la Dirección de Registros de Títulos con sendas canastas navideñas, a guisa de regalos de las IES, les advertí a los funcionarios destinatarios que podrían ser pasibles de sanciones en virtud del art. 60 de la Ley 1626/2000, “de la Función Pública”, en la que se prohibía al servidor público, “f) recibir obsequios, propinas, comisiones o aprovechar ventajas en razón del cargo...”. Era simplemente, sacarle algo de polvo a la Ley vigente. Todos los regalos y sus porteadores bajaron de nuevo en fila, salvo aquellos que habían llegado más temprano sin que se advirtiera su presencia.

b) En segundo lugar, se estableció una medida ad-

ministrativa por la cual ningún funcionario que estuviera manejando expedientes de Registro de Títulos de las IES, debían al mismo tiempo ser empleados de alguna IES. Se solicitó la renuncia voluntaria a dicho empleo o, si no, se procedería a trasladarlo a otra sección del MEC, fuera del Viceministerio.

c) En tercer lugar, cada funcionario debía declarar si tenía algún familiar o pariente cercano dentro de la misma repartición. Al tomar conocimiento de dicha relación, se procedió al traslado del personal afectado a otra sección del MEC.

d) En cuarto lugar, se prohibió el contacto directo entre los recurrentes y los funcionarios de la Dirección de Registro de Títulos en las oficinas de la institución. Sólo el director podía, en todo caso, ser contactado telefónicamente, para evacuar aclaraciones; los únicos que podían tener contacto directo serían los funcionarios de mesa de entrada en el hall central y a la vista de todo el mundo, quienes también rotaban de tanto en tanto en su tarea.

e) En quinto lugar, se organizó un sistema de turnos aleatorios entre los funcionarios, en el tratamiento de los expedientes, de tal modo que ningún personal ya no tuviera “clientes” fijos a quienes atender. Ninguna IES podía saber quién estaba a cargo del control de su expediente.

f) Por último, se instruyó a los funcionarios de mayor confianza sobre unos objetivos de observación y análisis en los documentos arrimados para detectar posibles fraudes; una vez detectados, se labraba acta y se los rechazaba. Luego, se comunicaba a la asesoría jurídica para lo que hubiere lugar, tanto para accionar o para la defensa ante un eventual recurso de amparo. Gracias a este procedimiento, todos los fallos judiciales fueron favorables al MEC.

Respecto a los procedimientos administrativos:

a) En el caso de carreras de salud, se solicitó –vía CONES, porque ya no estaba dentro de las atribuciones del MEC– las cartillas originales de prácticas de los estudiantes en centros hospitalarios. Mediante este sistema se descubrió, por ejemplo, que muchos alumnos de enfermería no cumplían los requerimientos de horas práctica establecidas en la Ley, que regulaba a este gremio. También se detectó fotocopias burdas de cartillas de práctica, cambiando sólo el nombre del practicante, sobre el borrado con correctores de tinta blanca.

- b) Ante la promulgación de la Ley N° 5282/2014, de Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, el MEC fue de las primeras instituciones que se apresuró a inaugurar su propio sistema de datos abiertos. Esto ha posibilitado al público a acceder a los datos de títulos expedidos, origen de los mismos y condiciones, entre otros². Así también, fue de las primeras instituciones del gobierno en aplicar la ley 5189/2014, a la que se refirió la Dra. Cristina Bogado, con el desafío de informatizar toda la nómina de docentes del sistema.
- c) Se llevó a cabo, en coordinación con el CONES, el Catastro Nacional de Carreras, que serviría de base para la creación del Registro Nacional de Carreras, estipulada por la Ley 4995/13, para lo cual se organizó desde el VES el relevamiento de instituciones, sedes y carreras³. Esto serviría para verificar la legalidad de las carreras cuyos títulos se llevaban para su registro.
- d) Se expidió la Resolución N° 2424/2016, “Por el cual se establecen requisitos procedimientos para el registro de títulos (...), expedidos por las instituciones de educación superior”, donde se disponía que el plazo máximo de duración del trámite fuera de veinte días, que la firma de registro ya no sea del Viceministro, que la duración y carga horaria de las ofertas educativas consignadas en los certificados de estudios debían ajustarse a la nueva Ley 4995/13, que se oficializaba la obligación de realizar denuncias en caso de falsificaciones o faltas documentales y que se podía solicitar cualquier documentación adicional a las IES recurrentes para verificar la veracidad de los contenidos de las documentaciones.
- e) Se inició el proceso para el registro de títulos totalmente informatizado, con la utilización de la firma digital desde las IES. Con ello se evitaba aún más el contacto personal entre recurrentes y funcionarios, se aseguraba la trazabilidad de los expedientes y el control de tiempo y de responsabilidades.
- f) Se expidió la Resolución 8655/2016, “Por el cual se autoriza la implementación de Registro Único del Estudiante en todos los niveles y modalidades de gestión oficial, privada y privada subvencionada”. Con esta Resolución, además de sus utilidades propias para obtener la trazabilidad de todos los alumnos matriculados en el sistema educativo nacional, adicionalmente permitiría asegurar que todos los matriculados y egresados en las IES hayan hecho el

proceso correspondiente, desde la escolar básica hasta programas de posgrado. Ya no sería una información solo reservada para las IES, sino también abierta para el Estado.

Respecto a los procedimientos jurídicos

- a) Se realizaron denuncias ante el Ministerio Público, sobre todos los documentos que presentaban falsificaciones, adulteraciones o inconsistencias, por el supuesto delito de Producción mediata de documentos públicos de contenido falso (art.251, del Código Penal).
- b) Se contestaron todos los recursos de amparo constitucional presentados por algunas IES a quienes se les negó el registro de sus títulos, resultando rechazadas todas por la Justicia, por improcedentes.

Determinantes Sociales de la Ética, Equidad y Transparencia en la experiencia

Las medidas y las razones fueron ampliamente difundidas, por lo que el gran efecto social fue impedir que esas IES siguieran traficando con la ilusión de miles de jóvenes que aspiraban a tener una carrera universitaria. También sirvió como alerta a otras IES que habrían estado operando en condiciones precarias, para que rápidamente clausuren sedes y carreras o tomen medidas drásticas para regularizar sus acciones. Otro determinante social importante para la equidad y la transparencia fue asegurar un proceso que no discrimine a los recurrentes en la tramitación de sus expedientes, permitiendo además el seguimiento de la misma en tiempo real dentro del ministerio.

Por última, se ha recuperado de alguna manera la confianza de las IES y de sus estudiantes en la regularidad de la tramitación de sus documentos, haciendo previsible la recepción de los mismos en un tiempo razonable. Del mismo modo, podría afirmar que la mayoría de los funcionarios se sintieron más protegidos, seguros y confiados en su lugar de trabajo, sin el estigma de ser considerados corruptos.

Entre las consecuencias más significativas para el mejoramiento de la calidad del subsistema de educación superior fueron:

- a) El CONES tomó la determinación de intervenir algunas IES y clausurarlas definitivamente, en algunos

casos, a raíz de las denuncias presentadas por el Viceministerio de Educación Superior ante el CONES, siendo la Ministra y el Viceministro miembros natos de este colegiado. La consecuencia triste fue que muchos alumnos se quedaron con la carrera a medio terminar, aunque, después de una evaluación caso por caso, pudieron proseguir en otras IES sus carreras;

b) Muchas universidades comenzaron a solicitar que sus carreras se presenten a los procesos de evaluación y acreditación, presumiblemente para, entre otras razones, desmarcarse del desprestigio que estaban sufriendo algunas IES ante las situaciones denunciadas, pero también por el incremento de la confianza en el sistema que llevaban adelante el MEC, EL CONES y la ANEAES.

Conclusión

La desconfianza y el hartazgo que los ciudadanos sienten hacia la gestión en la función pública, tiene sus razones en el sentido que sus propias experiencias le muestran que la inefficiencia pareciera ser de propósito para permitir que los funcionarios lucren con ella. No les falta razón en ello. En la experiencia se ha podido comprobar que muchas de las acciones corruptas que se generan en la práctica concertada entre recurrentes y funcionarios, se deben a la debilidad institucional que años de desprotección política, por un lado, y de amaños políticos, por el otro, la han dejado enclenque y a merced de la rapiña, descuidando su misión fundamental de garantizar los derechos de las personas. También nos muestra esta experiencia que las instituciones pueden ser fortalecidas gracias a la determinación política de un liderazgo que convoca y motiva a los talentos humanos para buscar mecanismos de mejor servicio, ecuánime y transparente. Finalmente, nos muestra que tener solamente buenas intenciones, o buena conciencia, no es suficiente si la misma no va acompañada de medidas inteligentes, determinantes y constantes, así como de cierta capacidad de fortaleza para resistir ataques externos e internos cuando se toca los intereses políticos y económicos de grupos de poder. Lo lamentable es que estos poderes fácticos muchas veces se sirven de discursos e instrumentos con sesgo de legitimación o de “buenas intenciones” para desprestigar a quienes luchan contra el status quo. Creemos que esta inteligencia política es la que aun debemos

desarrollar con más sagacidad y eficacia para proteger adecuadamente las medidas que se toman en la administración pública. Para ello, el mejor instrumento a desarrollar es la transparencia en todo momento: que lo público sea público, y esto no se puede hacer de otra manera que no sea involucrando a la ciudadanía, que de testigo tiene que pasar a ser un involucrado en todos los procesos.

Notas

¹ Era el tiempo en que el Partido Colorado volvía de la “llanura” después de un periodo constitucional de gobierno opositor. Antes de eso, también ejercí funciones directivas en otro gobierno de signo político e ideológico diferente (en el gobierno de Fernando Lugo fui Presidente del Consejo Nacional de Juegos de Azar -CONAJZAR), lo cual me ha permitido comprender que la integridad ética y las conductas reprochables no son virtudes o vilezas que dependan de las ideologías o creencias políticas. Sólo se puede decir que bajo ciertos regímenes las condiciones pueden ser más favorables que otros para la integridad o la corrupción. Evidentemente, los regímenes que aseguren la transparencia y la equidad, tienden a ser más favorables a la integridad.

² Hoy existe un portal donde cualquier egresado o institución de pertenencia puede verificar el estado de tratamiento de su documento:
https://mec.gov.py/cms/expedientes/busqueda_expedientes;
[https://www.mec.gov.py/gestion_tramites/solicitudes_tramites_electronicos/agregar.](https://www.mec.gov.py/gestion_tramites/solicitudes_tramites_electronicos/agregar)

³ Durante su primer año de su funcionamiento, la oficina del CONES fue instalada en el VES.

Sesión de la tarde

El foro de ética, equidad y transparencia: *Un llamado a la acción para construir un nuevo Paraguay* comenzó con representantes de los sectores K-12, ONG y privado de Paraguay, así como con representantes de una de las comunidades indígenas del Paraguay. Tras breves comentarios del moderador de la tarde y Consultor principal en el país, el Dr. Andres Molina, representantes de sus respectivos sectores compartieron investigaciones y estudios de casos que condujeron el debate sobre la promoción de las mejores prácticas de EET en todos los sectores de la sociedad. Los cuatro trabajos presentados aquí proporcionan una visión de la investigación que se está haciendo en el campo.

Formación del Docente para su Desempeño Profesional con Equidad, Ética y Transparencia

Estrategias y propuestas planteadas en el Instituto Nacional de Educación Superior (INAES)

Claudelina Marín Gibbons

Directora General de INAES

Usuarios Potenciales/Público Objetivo

Atendiendo solo el último quinquenio (2016-2020), de manera directa se han beneficiado del conocimiento obtenido a raíz de esta experiencia algo más de 5 000 estudiantes de pregrado, grado y posgrado; y, de manera indirecta, potencialmente se han beneficiado por lo menos 75 000 estudiantes de todos los niveles educativos a nivel país –teniendo en cuenta que el INAES recibe estudiantes de casi todos los departamentos geográficos del Paraguay y tiene egresados desempeñando sus labores profesionales en escuelas, colegios, institutos de formación docente, institutos de educación superior y universidades a lo largo y ancho de la república.

Párrafo de introducción

El INAES es una institución formadora de profesionales de la educación con trayectoria en el país. Su Misión es formar profesionales de la educación altamente calificados, acordes a las necesidades socio-culturales y las exigencias éticas; además, realizar investigaciones y ejecutar programas de extensión, implementando las políticas nacionales, en concordancia con las regionales y mundiales. Es en este contexto misional que se plantea el desarrollo de esta ponencia sobre la formación del docente para su desempeño profesional con equidad, ética y transparencia; focalizada en las estrategias y propuestas planteadas en el INAES en el lapso comprendido entre el 2016 y el presente año.

Papel del tomador de decisiones

La formación de los educadores enfrenta en estas décadas del siglo XXI muchos más desafíos que en décadas pasadas, que plantean múltiples interrogantes: ¿cómo formarlos?, ¿qué competencias y capacidades requerirán los egresados?, ¿qué temas o contenidos son más relevantes deben ser incluidos en los diseños curriculares?, ¿qué espera la sociedad de los egresados en su desempeño profesional?, ¿cómo incorporar la ética, la equidad y la transparencia en su formación?

Dar respuesta a cada una de estas interrogantes lleva a su vez otro sinúmero cuestionamientos que resolver. La educación es un problema complejo y esto, en la línea que plantea Edgar Morín, conlleva en sí un desafío ineludible: el desafío de la complejidad.

¿Cuáles son las estrategias y propuestas planteadas desde el INAES para incorporar en la formación del docente, y en vistas a su desempeño profesional, la ética, la equidad y la transparencia?

a. Rol y posición del actor clave en una estructura institucional

El rol de la Dirección General del INAES es el de la gestión integral del INAES; es decir, gerenciar la definición, ejecución y evaluación de la políticas institucionales en los ejes de formación profesional, investigación y extensión, coherente con la visión y misión institucional con las políticas educativas nacionales (Resolución ISE N° 74/2018). Preside, asimismo, el Consejo Superior Institucional (Resolución ISE N°

68). Por lo tanto, su mirada, posición y acciones son determinantes en la conducción institucional.

b. Nombre y tipo de institución, ubicación, campo y área de influencia

La institución se denomina Instituto Nacional de Educación Superior «Dr. Raúl Peña». Es una institución de educación superior (IES), de gestión pública, reconocida como tal en el año 2001, mediante Ley N° 1 692/01; y por Ley N° 6 223/18 , como Institución Nacional de Educación Superior con autonomía normativa (facultad de dictar normas reglamentarias para su organización y funcionamiento interno.) y autarquía financiera (administración de las partidas específicas que se le asigna en el Presupuesto General de la Nación) de derecho público, con personería jurídica y patrimonio propio, Implementa programas de pregrado, grado y postgrado en el campo de la educación. Si bien su campus se ubica en la ciudad de Asunción (Avda. Eusebio Ayala, km 4,5), recibe estudiantes de casi todos los departamentos del país.

c. Periodo de tiempo del suceso y momento en el que se debe tomar la decisión

En esta ponencia se aborda sucintamente el quinquenio 2016-2020, periodo en el cual la institución ha pasado por importantes cambios, en cuando a su configuración como IES, su desprendimiento de la tutela del Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y su configuración como institución autónoma y autárquica. Debe resaltarse el 2018 como un año clave y visagra; año en el que nace el INAES como tal e inicia su proyección hacia el futuro. Los dos años previos fueron de intenso debate, de interminables reuniones y de extenuantes preparaciones de documentos, necesarios para el paso de un tipo de institución a otro. En ese lapso, se tuvieron que tomar muchas decisiones en todos los ámbitos de la gestión.

Una vez que el Instituto Superior de Educación «Dr. Raúl Peña» (ISE) pasó a ser INAES, se trabajó intensa y participativamente en la construcción del Proyecto Educativo Institucional (PEI, avalado por Resolución INAES N° 29/2019). En este marco de elaboración del PEI nuevamente se tomaron incontables decisiones, muchas de las cuales tienen que ver con

la ética, la equidad y la transparencia, tanto en la gestión administrativo-financiera de la institución como en la gestión pedagógica, la investigación y la gestión.

La etapa no ha sido fácil. Por un lado, la oportunidad de dar un paso importante en el crecimiento institucional, de desprenderse del tutelaje del MEC, de pensarse a sí misma y de proyectarse como institución sustentable en el tiempo, afirmando cada vez más la calidad de los servicios educativos y los resultados positivos en la formación, extensión e investigación. Por el otro, el riesgo de no contar con el suficiente respaldo político para lograr la autonomía y de lograrla, ver sus recursos demasiado limitados como para lograr desarrollarse como institución, sustentar su infraestructura y servicios, lograr sus fines missionales.

Los hechos, sin embargo, han demostrado que el INAES se halla bien encaminada y en crecimiento cualitativo y cuantitativo, pese a las limitaciones y a las situaciones emergentes, como lo ha sido el adventimiento de la pandemia y sus efectos colaterales – que son por todos conocidos.

7. Decisión a la cual arribó

Morín (1999), a fines del milenio pasado, señala que “el problema de la comprensión se ha vuelto crucial para los humanos. Y por esta razón debe ser una de las finalidades de la educación para el future” (p. 50). Luego enfatiza que «educar para comprender las matemáticas o cualquier disciplina es una cosa, educar para la comprensión humana es otra; ahí se encuentra justamente la misión espiritual de la educación: enseñar la comprensión entre las personas como condición y garantía de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad» (Morín, 1999, p. 50).

Precisamente y, sobre todo, en la formación de futuros educadores, la pregunta fundamental es ¿cómo formarlos más allá de los saberes científicos de las distintas áreas del conocimiento y de sus didácticas?, ¿cómo incorporar la ética, la equidad y la transparencia en su formación?; y, siguiendo a Morín, ¿cómo garantizar “la solidaridad intelectual y moral” de quienes laboran y estudian en el INAES?

Las respuestas a estos cuestionamientos, que configuran la compleja problemática educativa del INAES, se han ido incorporando en diversos instrumentos de gestión, consignados aquí los que se construyeron en el quinquenio 2016-2020:

- Manual de Procedimientos para el Concurso Público de Oposición para Ocupar Cargos Directivos (avalado por Resolución MEC Nº 2489);
- Plan de Desarrollo Estudiantil, periodo 2017-2020 .
- Reglamento Académico de Grado.
- Reglamento de Práctica Profesional de Carreras de Grado.
- Reglamento de Extensión.
- Plan de Vinculación Institucional.
- Equipo Técnico de Impulsores de la Implementación del Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay –MECIP– (avalado por Resolución ISE Nº 54/2017);
- Reglamento Académico de Postgrado (avalado por Resolución ISE Nº 108/2017);
- Adopción del Instructivo General de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de la Función Pública en carácter experimental año 2017-2018 para funcionarios permanentes y personal contratado que cumplen funciones administrativas, de apoyo y de servicios (avalada por Resolución ISE Nº 148/2017);
- Plan de Transición 2017/2018 (avalado por Resolución ISE Nº 162/2017);
- Reglamento para Concesión de Becas y Ayudas Económicas (avalado por Resolución ISE Nº 14/2018);
- Procedimiento para la Selección de Funcionarios Técnico-Docente, Administrativo y de Servicios para Contratación por Fuente 30 (avalado por Resolución ISE Nº 55/2018);
- Consejo Superior Institucional, periodo 2018-2020 (avalado por Resolución ISE Nº 68/2018);
- Manual de Cargos y Funciones (avalado por Resolución ISE Nº 74/2018);
- Comisiones Asesoras Permanentes del Consejo Superior Institucional (avaladas por Resolución ISE Nº 83/2018);
- Manual de Investigación (avalado por Resolución ISE Nº 87/2018);

- Adopción del Reglamento de Evaluación de Desempeño de la Secretaría de la Función Pública en carácter experimental año 2018 para la evaluación de desempeño de funcionarios directivos, jefes de departamentos y coordinadores de unidades (avalado por Resolución ISE Nº 122/2018);
- Código de Ética de la Carrera de Grado –Licenciatura en Ciencias de la Educación (avalado por Resolución ISE Nº 132/2018);
- Sistema de Aseguramiento de la Calidad Institucional (avalado por Resolución INAES Nº 26/2019);
- Proyecto Educativo Institucional (avalado por Resolución INAES Nº 29/2019);
- Plan de Desarrollo Institucional, periodo 2019-2030 (avalado por Resolución INAES Nº 30/2019);
- Marco Curricular Pedagógico (avalado por Resolución INAES Nº 71/2019);
- Mecanismo de Adecuación Curricular y Ajustes Razonables para Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales (avalado por Resolución INAES Nº 85/2019);
- Manual Estratégico de Comunicación Institucional (avalado por Resolución INAES Nº 201/2019);
- Reglamento de Selección para Contratación de Docentes (avalado por Resolución INAES Nº 210/2019);
- Plan de Comunicación Institucional 2019-2022 (avalado por Resolución INAES Nº 255/2019);
- Comité de Integridad Institucional.
- Unidad de Anticorrupción y Transparencia .
- Gestión de ejes de apoyo a estudiantes a través del Departamento de Desarrollo Estudiantil: apoyo y orientación académica, desarrollo personal y desarrollo profesional; apoyo socioeconómico; apoyo a la salud integral; liderazgo y proyectos estudiantiles;

8. Desarrollo

Una institución educativa, si bien inmóvil en su ubicación y en muchos aspectos de su infraestructura, es dinámica en su funcionamiento y en su devenir histórico. El INAES nace como ISE y, transcurridos 50 años de su creación, se transforma en una institución que es, al mismo tiempo que la antigua, una nueva

que se reconfigura en su organización, en su estructura, en su funcionalidad. Muchos cambios e innovaciones se han dado en el quinquenio 2016-2020 que se analiza en esta ponencia. Sin embargo, lo que se desarrolla aquí responde primariamente a la siguiente pregunta –ya adelantada en un apartado anterior: ¿Cuáles son las estrategias y propuestas planteadas desde el INAES para incorporar en la formación del docente, y en vistas a su desempeño profesional, la ética, la equidad y la transparencia (EET)?

8.1 Estrategias planteadas por el INAES para incorporar en la formación docente la EET

Las estrategias se despliegan en el ámbito de las políticas educativas institucionales, las cuales se han concretizado principalmente en el Proyecto Educativo Institucional (PEI) –elaborado en el 2019, y en el Plan de Desarrollo Institucional 2019-2030 –elaborado en el 2018.

a. La EET en el Proyecto Educativo Institucional

En el INAES se plantea la educación como un proceso complejo de desarrollo del ser con un enfoque humanista, que es coherente con su misión, visión y valores. En esta línea, se concibe al estudiante como una persona multidimensional capaz de conocer y transformar la realidad con inteligencia y voluntad, que se realiza en su relación solidaria con los demás y su medio. La formación del estudiante va más allá al desarrollo de capacidades intelectuales y cognitivas, pues abarca la formación en valores en su relación consigo mismo y con el mundo que le rodea con el cual interactúa⁵.

La concepción personalista de la educación y de la persona que se educa es vital para orientar la formación de profesionales de la educación hacia la plena realización personal y profesional, pues es en la interacción ética con la comunidad que el educador encuentra el sentido de su misión y se realiza como persona y como formador (León, 2011)⁶.

Para ello, el INAES asume la Misión de formar profesionales de la educación altamente calificados, acorde con las necesidades socioculturales y las exigencias éticas, realizar investigaciones, programas de extensión, implementando las políticas nacionales en concordancia con las regionales y mundiales. En correspondencia con esto, se plantea en su Visión como una institución líder en la construcción y/o validación de innovaciones educativas, con un enfoque personalista, ético e integrador, reconocido por su excelencia académica a nivel nacional, regional y mundial⁷.

Entre sus Principios axiológicos, se prevé⁸:

- la rendición de cuentas, transparencia y acceso a la información; con lo cual la institución misma se obliga a informar de manera fidedigna y oportuna a la comunidad educativa y al Estado sobre los procesos y resultados obtenidos del ejercicio de sus funciones y cumplimiento de sus objetivos, el de todos los miembros de la comunidad educativa, así como la de garantizar el libre acceso a la información;
- la inclusión; con lo cual la institución misma se compromete a ofrecer una educación de calidad, sin ningún tipo de discriminación, a los miembros de la comunidad educativa;
- la comunicación; con la cual la institución misma asume la socialización interna y externa de los desafíos y proyectos de la institución, los logros obtenidos y el impacto de los mismos. Desde un enfoque multidisciplinario, incluye la transmisión de los valores y principios que rigen la labor de la institución, así como la construcción de las relaciones sociales a través del diálogo;
- el compromiso con el medio ambiente; con lo cual la institución misma se compromete en la promoción de una cultura de preservación, respeto y sensibilidad en toda la comunidad educativa, como parte de la formación de los profesionales de la educación y de la gestión institucional, procurando el uso eficiente de los recursos y reduciendo al mínimo el impacto en el ambiente.

⁵ Instituto Nacional de Educación Superior. (2018). *Proyecto Educativo Institucional*. INAES. (p. 11).

⁶ (p. 11).

⁷ (p. 13).

⁸ (pp. 14-15).

Los Valores que orientan la gestión institucional son⁹:

- Compromiso con los miembros de la comunidad educativa y con la formación de calidad de los profesionales de la educación del país.
- Solidaridad con los miembros de la sociedad paraguaya, especialmente con las personas que requieren de una atención particular por sus características físicas, conductuales o emocionales.

En este contexto, en consonancia con el enfoque humanista y la concepción personalista de la educación y de la persona, se asume un MODELO PEDAGÓGICO que orienta el desarrollo de competencias, atendiendo el saber hacer (*facere*) dado en la acción de la persona (*agere*) en su relación con los otros. En esta línea, la formación del INAES se orienta al desarrollo integral de todo el potencial humano, donde el saber hacer no puede disociarse del saber ser con los demás, dado que la persona no se realiza sola sino en comunidad (Piedemonte Feu, 2017)¹⁰.

Además de lo ya expuesto, entre las Líneas estratégicas de gestión¹¹, se prevé:

- La efectiva incorporación de personas con discapacidad funcional o en situación de discapacidad u otras minorías.
- El desarrollo de protocolos de atención a personas con discapacidad funcional o en situación de discapacidad.
- La formación y capacitación permanente de los docentes y del personal administrativo y de servicios sobre educación inclusiva, que les permita adquirir herramientas de atención acordes con las necesidades de las personas con discapacidad funcional o en situación de discapacidad.
- El fortalecimiento de un sistema de acompañamiento al estudiante con atención a la diversidad (población indígena, personas con discapacidad funcional o en situación de discapacidad) y a la población vulnerable (nivel económico).
- El monitoreo del acceso, la participación, la retención, rendimiento, promoción y egreso de los

grupos más desventajados o de muy alto desempeño.

- La definición de programas compensatorios en alianza con otros organismos (becas, descuentos, crédito educativo, padrinazgo) e incentivos (bolsa de trabajo, movilidad estudiantil) para la permanencia en la formación.
- La organización e implementación de concursos públicos de oposición para cargos directivos, docentes, técnicos y administrativos, conforme con las necesidades institucionales y criterios de equidad e inclusión.
- El fortalecimiento de las líneas de investigación en contextos de vulnerabilidad y diversidad cultural.
- La integración democrática de representantes directivos, docentes, estudiantes, personal administrativo y de servicios del Consejo Superior Institucional.
- La implementación de mecanismos de rendición de cuentas.

Estas líneas estratégicas devienen en Políticas de gestión institucional, entre las cuales se pueden mencionar¹²:

- Equidad e inclusión: El concepto de equidad, en el campo de la educación, hace referencia «al tratamiento igual, en cuanto al acceso, permanencia y éxito en el sistema educativo para todos y todas, sin distinción de género, etnia, religión o condición social, económica o política. En otras palabras, la equidad, en materia educativa, es hacer efectivo para todos y todas, el derecho humano fundamental de la educación», proclamado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948 (Artículo 26). La educación inclusiva, según la Unesco, «es un proceso que permite abordar y responder a la diversidad de las necesidades de todos los educandos a través de una mayor participación en el aprendizaje, las actividades culturales y comunitarias y reducir la exclusión dentro y fuera del sistema educativo. (...) Representa un enfoque que examina cómo transformar los sistemas educativos y otros entornos

⁹ (p. 16).

¹⁰ (p. 16).

¹¹ (pp. 29-33).

¹² (pp. 34-36).

- de aprendizaje, con el fin de responder a la diversidad de los estudiantes» (2008, p. 8). Estos mismos conceptos se aplican al personal docente y administrativo de la institución.
- Gestión participativa y democrática: El propósito de una gestión participativa y democrática consiste en contar con espacios de participación que incluya a directivos, docentes, estudiantes, personal administrativo y de servicios, en los que se faciliten la interacción en la toma de decisiones para la solución de los problemas concernientes a la institución, en un proceso de corresponsabilidad.

b. La EET en el Plan de Desarrollo Institucional

En congruencia con el PEI se ha delineado el Plan de Desarrollo Institucional (PDI), que se proyecta por un periodo comprendido entre el 2019 y el 2030, facetado en tres cuatrienios; actualmente estamos en pleno desarrollo del primero de ellos (2019-2022). Su antecedente inmediato ha sido el Plan de Transición 2017-2018. También se han tenido en cuenta los informes de las evaluaciones de la carrera de Ciencias de la Educación e institucional, convocadas por la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). A nivel de las políticas nacionales, está alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2030 (STP) y al Plan Nacional de Educación 2024 (MEC). Los planes Operativos Anuales (POA) de la institución se nutren del PDI¹³.

El DPI incorpora el modelo educativo asumido por la institución, sus fundamentos filosóficos, teleológicos y axiológicos; así como los fundamentos pedagógicos, las políticas institucionales, las líneas estratégicas y las políticas de gestión¹⁴.

Algunos de los resultados esperados que ya están en curso de ejecución y que tienen que ver con la EET en este primer cuatrienio de implementación del PDI son los siguientes¹⁵:

- Sistema de comunicación institucional.

- Marco de gobierno institucional con enfoque participativo.
- Mecanismo de rendición de cuentas.
- Mecanismos de adecuación y ajustes razonables en la formulación de proyectos curriculares por oferta académica.
- Plan de atención a personas con discapacidad funcional o en situación de discapacidad.
- Plan de acceso, retención, promoción y egreso para grupos desventajados o de alto desempeño.
- Programas compensatorios.

La evaluación del PDI se hará anualmente conforme con los indicadores de logro definidos en los POA de las diversas direcciones y respectivas dependencias institucionales. El seguimiento se realizará semestralmente según indicadores establecidos en los POA a efectos de identificar los avances o retrasos y señalar las alertas correspondientes. El equipo directivo hará rendición de cuentas al término del año académico a la comunidad educativa. En el reporte se hará una síntesis de las actividades realizadas así como del balance general¹⁶.

8.2 Propuestas planteadas por el INAES para incorporar en la formación docente la EET

Las propuestas se han elaborado en respuesta a las políticas educativas institucionales y las concretiza en diversos programas y proyectos específicos. He aquí algunos de ellos:

a. Reglamentos Académicos de Grado y Posgrado

El INAES ha elaborado sus reglamentos académicos: el de grado ha sido avalado por Resolución ISE 2017 y el de posgrado ha sido avalado por Resolución ISE N° 108/2017.

En el **Reglamento Académico de Grado**¹⁷ se especifica, entre otros aspectos:

¹³ Instituto Nacional de Educación Superior. (2018). *Plan de Desarrollo Institucional 2019-2030*. INAES. (pp. 1-3).

¹⁴ (pp. 4-21).

¹⁵ (pp. 22-41).

¹⁶ (p. 42).

¹⁷ Instituto Superior de Educación. (2017). *Reglamento académico de grado*. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/9615/3806/2774/REGLAMENTO_ACADEMICO_DE_GRADO.pdf

- que el ESTUDIANTE tiene derecho a acceder a becas y otras formas de apoyo económico y social, que garanticen la igualdad de oportunidades y posibilidades, conforme con las normas establecidas; y que deberá cumplir con la responsabilidad de realizar con ética y profesionalismo las actividades de extensión, práctica profesional y trabajo final de grado.
- que el DOCENTE deber orientar el desarrollo de la clase, mediante el ejercicio del liderazgo pedagógico, con metodologías y actividades que respondan a las tendencias educativas actuales, a los principios andragógicos y a la misión institucional; asimismo debe guardar una conducta y actitudes coherentes con la ética profesional.

En el **Reglamento Académico de Posgrado**¹⁸ se indica, entre otros aspectos:

- que el ESTUDIANTE no podrá alegar desconocimiento de los reglamentos, instrumentos y normativas académicas y otros requisitos exigidos en los módulos, como así también los requisitos para la elaboración del Trabajo de Tesis, para justificar comportamientos que eluden su responsabilidad como participante de los programas de posgrado.
- que el DOCENTE deber orientar el desarrollo de la clase, mediante el ejercicio del liderazgo pedagógico, con metodologías y actividades que respondan a las tendencias educativas actuales, a los principios andragógicos y a la misión institucional; asimismo debe guardar una conducta y actitudes coherentes con la ética profesional.

b. Selección y contratación del personal por concurso

Tanto en el Reglamento Académico de Grado como en el de Posgrado se determina que los docentes deben acceder a las cátedras que dicten mediante concurso. Para ello se ha elaborado el **Reglamento de Selección para Contratación de Docentes** (avalado por Resolución INAES N° 210/2019), en el cual se regula la selección para la contratación de docentes; se determinan las instancias responsables de cada etapa del proceso; y se transparenta el proceso de selección para posibilitar el ingreso a la institución de profesionales idóneos y comprometido con la función educativa¹⁹.

c. Reglamento de Práctica Profesional de Carreras de Grado

Este reglamento tiene como uno de sus objetivos que los estudiantes demuestren las competencias requeridas para el eficiente desempeño profesional en el marco de la ética, la responsabilidad y la autonomía personal, estableciendo la vinculación con el mundo del trabajo²⁰.

d. Marco Curricular Pedagógico

El INAES ha construido un Marco Curricular Pedagógico²¹ en vistas a la formación integral de los egresados al tiempo que busca fomentar una cultura democrática participativa basada en valores éticos. Con ello se busca garantizar el desarrollo de habilidades cognitivas, procedimentales, actitudinales y sociales para la construcción de relaciones humanas basadas en el respeto mutuo, el diálogo, el disenso y el consenso, la colaboración y el trabajo cooperativo.

¹⁸ Instituto Superior de Educación. (2017). *Reglamento académico de posgrado*. ISE.
https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/5352/4776/REGLAMENTO_ACADEMICO_POSGRADO.pdf

¹⁹ Instituto Nacional de Educación Superior. (2019). *Reglamento de Selección para Contratación de Docentes*. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/8015/8013/5723/Resol210_reglamento_seleccion_de_docentes.pdf

²⁰ Instituto Superior de Educación. (2017). *Reglamento de Práctica Profesional de Carreras de Grado*. ISE.
https://www.inaes.edu.py/application/files/4215/5352/4670/REGLAMENTO_DE_PRATICA - Ajustado AJ 19 05 17.pdf

²¹ Instituto Nacional de Educación Superior. (2019). *Marco Curricular Pedagógico*. INAES.
https://www.inaes.edu.py/application/files/4815/5957/1298/marco_curricular_UV.pdf

El aprendizaje es considerado como «proceso mediante el cual se adquieren conocimientos, sentimientos, actitudes y valores, habilidades y destrezas, a través de los cuales se incorporan nuevas maneras de pensar, de sentir, y de abordar situaciones del mundo interno y de la realización otros, así como la realidad en general» (Casarini Ratto, 1997, p. 48).

El modelo curricular considera dos tipos de competencias para todos los cursos, las carreras y programas del INAES: competencias genéricas y específicas. Y determina la organización curricular en áreas de conocimiento: básicos, profesionales, complementarios y de práctica profesional. En estas áreas se incorporan diversos tipos de saberes, entre los que se destaca en esta ponencia el *saber ser*, que pertenece al campo valorativo y comprende la interpretación ética y la internalización de un sistema de valores, actitudes y normas en torno a determinados temas, aspectos o situaciones del ámbito social y, específicamente, del sector profesional propio de las diferentes carreras. Son de tipo vivencial, tienen relación con los ejes transversales y comprende el saber convivir y emprender.

e. Mecanismo de Adecuación Curricular y Ajustes Razonables para Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales

Este mecanismo²² pretende responder a una realidad y a una tarea compleja, como es la realización de adecuaciones curriculares y ajustes razonables para estudiantes con necesidades educativas especiales, pues es necesario fomentar en la comunidad educativa el respeto y la apreciación de lo diverso, la solidaridad, la colaboración, la ciudadanía y el respeto por los derechos humanos, entre otros aspectos.

En el mecanismo se establecen, luego de delimitaciones conceptuales, dos tipos de adecuaciones curriculares: a) de acceso al currículo, y b) de los elementos básicos del currículo.

En el primer tipo, a) **de adecuaciones de acceso al currículo**, se orienta a la disponer las condiciones físicas y espaciales que facilitarán al estudiante con necesidades educativas especiales el acceso al desarrollo del programa curricular, permitiéndoles alcanzar mejores y mayores niveles de autonomía y de interacción con las demás personas del establecimiento.

En el segundo tipo, b) **de adecuaciones de los elementos básicos del currículo**, se orienta hacia el conjunto de modificaciones que se pueden realizar en los contenidos, criterios y procedimientos evaluativos, actividades y metodologías para atender las diferencias individuales de los estudiantes con necesidades educativas especiales.

El INAES, desde una perspectiva integral, busca ofrecer a todo el estudiantado la posibilidad de culminar con el proceso educativo y proveer respuesta a la diversidad de aptitudes y necesidades, asegurar la información y el acceso, así como la permanencia y los derechos de todas las personas en condiciones de igualdad.

En los casos individualizados, deben trabajar conjuntamente el Departamento de Desarrollo Estudiantil y la Unidad de Diseño Curricular siguiendo los procedimientos estipulados en el mecanismo.

f. Manual de Investigación

En el **Manual de Investigación**²³ del INAES, ya en su Sección I, se incluyen las normas éticas de investigación que los estudiantes de grado y los de posgrado deben tener en cuenta a la hora de elaborar

²² Instituto Nacional de Educación Superior. (2019). *Mecanismo de Adecuación Curricular y Ajustes Razonables para Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales*. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/6515/5957/1234/mecanismos_est_necesidades_especiales.pdf

²³ Instituto Superior de Educación. (2018). *Manual de investigación*. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4015/5930/8247/Manual_de_Investigacion_ISE_2018_completo.pdf

sus trabajos finales y sus tesis, respectivamente; asimismo, se pretende con estas normas orientar la conducta ética de la comunidad académica y científica para la elaboración de proyectos, trabajos de investigación, tareas, producciones académicas, escritos científicos, ensayos, estudios, experimentos, publicaciones y similares.

g. Modelo Estándar de Control Interno para las Instituciones Públicas del Paraguay –MECIP–

El INAES, como institución de gestión pública, adopta el Modelo Estándar de Control Interno para Instituciones Públicas del Paraguay. Para su implementación ha conformado un equipo técnico de impulsores, integrado por representantes de los diferentes estamentos de la institución. En línea con el objetivo general del MECIP, se pretende una administración del INAES íntegra, eficaz y transparente.

h. Comité de Integridad Institucional

Recientemente, se ha creado este comité²⁴, dependiente de la Unidad de MECIP. Está integrado por representantes de diversos estamentos y tiene las siguientes funciones:

- Promover e impulsar la implantación de Gestión Ética y el Buen Gobierno en la Institución, en el marco de la creación de un Ambiente de Control – Acuerdo y Compromisos Éticos.
- Elaborar el Protocolo de Buen Gobierno y Código de Ética, en un proceso de construcción participativa y consensuada de los diferentes sectores que integran la comunidad educativa del Instituto.
- Revisar y actualizar permanentemente el Protocolo de Buen Gobierno y el Código de Ética Institucional para que los mismos sean pertinentes y apropiado.
- Presentar a la Máxima Autoridad Institucional para su aprobación resolución mediante, el Protocolo de Buen Gobierno y el Código de Ética.

- Asegurar que el prestador de servicios de la institución sea consciente de los niveles de compromiso y responsabilidades individuales que tienen para con la institución, con base a las normativas vigentes y los objetivos misionales.
- Establecer criterios e indicadores para el seguimiento y evaluación de la Gestión Ética y el Buen Gobierno

i. Reglamento para Concesión de Becas y Ayudas Económicas

Este reglamento²⁵ tiene por objeto regular los procedimientos de concesión de becas y ayudas económicas para los estudiantes regulares de las carreras de grado. Su finalidad es el de garantizar a los estudiantes en situación económica desfavorable, con discapacidades o con rendimiento académico superior la inclusión, sostenimiento, permanencia y promoción para la obtención de títulos de grado en las distintas carreras. Se basa en los principios de responsabilidad social, excelencia académica, equidad, inclusión, justicia, transparencia e igualdad de oportunidades.

El financiamiento de las becas se realiza conforme a la partida presupuestaria otorgada al INAES dentro del presupuesto General de Gastos de la Nación y a los ingresos de fuentes propias según disponibilidad, sin perjuicio de que se busquen donaciones, convenios y/o acuerdos con otras organizaciones.

Las ayudas económicas se destinan a estudiantes en situaciones económicas desfavorables que no hayan sido beneficiados con beca; y se destinarán para paliar las necesidades de alimentación, photocopias y movilidad.

El reglamento crea una **Comisión de Becas y Ayudas Económicas**, conformada por representantes de la Dirección General, la Dirección Académica, la Dirección de Administración y Finanzas, el Consejo Superior Institucional, el Departamento de Desarrollo Estudiantil y el representante de los estudiantes que integra el Consejo Superior Institucional.

²⁴ Instituto Nacional de Educación Superior. (2020). *Comité de Integridad Institucional*. INAES.

²⁵ Instituto Nacional de Educación Superior. (2018). *Reglamento para la Concesión de Becas y Ayudas Económicas*. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/5715/5361/0186/concesion_de_becas.pdf

j. Código de Ética de la Carrera de Grado –Licenciatura en Ciencias de la Educación

El **Código de Ética²⁶** de la carrera de Ciencias de la Educación se halla enmarcado dentro de los principios, valores, misión y visión del INAES; responde también a lo establecido en los criterios de calidad de la Agencia Nacional de Evaluación y Acreditación de la Educación Superior (ANEAES). Fue elaborado con la participación de estudiantes, docente, técnicos, directivos y funcionarios de la Licenciatura en Ciencias de la Educación.

Para su implementación se prevé la conformación de un **Comité de Ética**, integrado por educadores de reconocida solvencia académica y moral, encargados de fomentar la reflexión y el debate multidisciplinario acerca de temas éticos, vinculados especialmente con la ética en la educación de las personas, y expedirse en los casos de conflicto o controversias que comprometan la vivencia de los principios y valores institucionales.

Los valores éticos que se declaran, según roles, son:

- ♦ Estudiantes: solidaridad, tolerancia e inclusión, honestidad, respeto, esfuerzo y dedicación.
- ♦ Docentes: vocación, idoneidad, competencia, responsabilidad, prudencia, eficiencia, lealtad y colaboración, tolerancia, compromiso con el fortalecimiento de la personalidad moral de sus estudiantes.
- ♦ Directivos y funcionarios: honradez e integridad, responsabilidad, eficiencia, sentido de la justicia, solidaridad, lealtad, formar a estudiantes.

k. Manual Estratégico de Comunicación Institucional

El manual²⁷ contiene las políticas, los lineamientos y los mecanismos desarrollados en cuanto a la comunicación institucional y pública del INAES. Asimismo,

²⁶ Instituto Nacional de Educación Superior. (2018). *Código de Ética de la Carrera de Grado -Licenciatura en Ciencias de la Educación*. INAES.

https://www.inaes.edu.py/application/files/1015/5810/4543/codigo_de_etica_nuevo.pdf

se establecen los canales y medios de comunicación interna y externa.

Como punto de interés para esta ponencia, se resalta la **política de rendición de cuentas** como un deber institucional, en el ejercicio de los principios de interés público y la transparencia que deben tener los actos de los funcionarios públicos. En ese sentido, el INAES garantiza la divulgación transparente, oportuna, sencilla y confiable de la información, creando debates y participación de la comunidad educativa y de la ciudadanía sobre el manejo de los recursos y los resultados e impactos de la gestión.

I. Unidad de Anticorrupción y Transparencia

Recientemente, se ha creado esta unidad²⁸, dependiente de la Dirección General, como instancia administrativa, técnica especializada y de gestión en materia de políticas de anticorrupción y transparencia, así como el acceso a la información pública del INAES. Sus funciones son las siguientes:

- ♦ Asesorar a la Dirección General en cuestiones relativas a las políticas de transparencia, promoción de la integridad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
- ♦ Elaborar resoluciones y en general cualquier otro instrumento pertinente para implementar las políticas en materia de ética, integridad, eficiencia, rendición de cuentas, transparencia y anticorrupción.
- ♦ Coordinar las relaciones de la Dirección General con la sociedad civil, Gobiernos Departamentales y Municipales, Ministerios y demás Secretarías en relación a la implementación de las políticas de transparencia, promoción de la integridad, rendición de cuentas y lucha contra la corrupción.
- ♦ Formular a la Dirección General los lineamientos, políticas, estrategias, e instructivos a seguir para los diferentes casos de corrupción.

²⁷ Instituto Nacional de Educación Superior. (2019). *Manual Estratégico de Comunicación Institucional*. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/8196/5424/Manual_de_Comunicacion_19.pdf

²⁸ Instituto Nacional de Educación Superior. (2020). *Unidad de Anticorrupción y Transparencia*. INAES.

- ♦ Elaborar para la Dirección General informes y reportes del estado de las investigaciones realizadas o sobre determinados casos
- ♦ Proponer y coordinar actividades para fortalecimiento de la transparencia, acceso a la información pública, lucha contra la corrupción y rendición de cuentas en la Institución.
- ♦ Trabajar en forma coordinada y colaborativa, con las instancias de Auditoría Interna y la Coordinación del Modelo Estándar de Control Interno-MECIP.
- ♦ Diseñar planes de comunicación y difusión de las políticas anticorrupción, transparencia, acceso a la información pública y rendición de cuentas en coordinación con las Unidades de MECIP y de Comunicación Institucional.
- ♦ Coordinar con los diferentes organismos del Estado, las instancias internas institucionales especializadas en temas relacionados a la lucha contra la corrupción, y la ciudadanía en general para la obtención de información referente a posibles actos de corrupción.
- ♦ Generar instrumentos y manuales operativos para la implementación de mecanismos de Integridad, transparencia, participación ciudadana, acceso a la información pública, rendición en de cuentas y de detección de hechos de corrupción.
- ♦ Habilitar medios de comunicación para recibir denuncias responsables de cualquier orden contra los recursos humanos de la institución y diferirlas a quien corresponda, así como hacer el seguimiento respectivo a los fines estadísticos y analíticos pertinentes.
- ♦ Implementar mecanismos de recepción, clasificación y derivación de las denuncias de los hechos de corrupción a las autoridades competentes, previo informe a la Dirección General
- ♦ Promover e incentivar la participación ciudadanía en los procesos de transparencia y lucha contra la corrupción.
- ♦ Efectuar análisis técnico de los presuntos actos de corrupción cometidos en la cada institución
- ♦ Impulsar la realización de estudios, evaluaciones, sondeos, estadísticas, con miras a establecer las principales causas de corrupción o ineficiencia en materia administrativa, proponer acciones para atacar dichas causas
- ♦ Integrar comisiones de representación de la Institución a nivel nacional e internacional, en temas relacionado a su competencia.
- ♦ Formular y proponer mecanismos de cooperación con el Ministerio Público, Poder Judicial, Contraloría de la República, Secretaría de la Función Pública, Policía Nacional, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Autoría Interna Institucional y la Unidad de MECIP
- ♦ Realizar análisis cuantitativos y cualitativos de la corrupción y de la percepción de la corrupción en la institución
- ♦ Intercambiar información y experiencias con otras instituciones sobre mecanismos de combate a la corrupción.

m. Informes de gestión y rendición de cuentas del periodo 2016-2020

En el cuatrienio analizado en el marco de esta ponencia, desde la Dirección General se han presentado regularmente informes de gestión y rendición de cuentas públicas, en línea con la política del Estado sobre esta materia, que busca propiciar de manera sistemática la presentación de informes de gestión y la generación de espacios participativos de la ciudadanía, de manera a lograr una mejora cuanti-cualitativa de institucionalidad.

n. Profesorado de Lengua de Señas

Entre las ofertas actuales de pregrado, se resalta el **Profesorado de Lengua de Señas²⁹** (2019), que tiene como objetivo brindar al sistema educativo profesionales docentes sordos con competencias para la enseñanza de Lengua de Señas Paraguay. El perfil de entrada requerido es el de ser egresado sordo de la educación media de las diferentes especialidades, con competencia en lengua de señas. Debe señalarse que su finalidad no es el de formar intérpretes de lengua de señas.

9. Conclusión

²⁹ Instituto Nacional de Educación Superior. (2019). *Proyecto Educativo Profesorado de Lengua de Señas*. INAES.

El desarrollo de las cuestiones relacionadas las estrategias y propuestas planteadas desde el INAES para incorporar en la formación del docente, y en vistas a su desempeño profesional, la ética, la equidad y la transparencia, demuestra una vez más la complejidad de la problemática educativa y los innumerables hilos de la realidad humana que se entrelazan y lo conforman.

Es importante señalar que la EET ha ido incorporándose cada vez con mayor visibilidad y protagonismo en la educación en general y en la educación superior en particular. Todos quienes conforman la comunidad educativa y aún más los educadores deben asumir el compromiso de vivenciarlas y enseñarlas con el ejemplo,, en sus prácticas cotidianas.

El INAES, en su dinamismo institucional, ha ido incorporándolas en sus diversos ámbitos. Sin embargo, debe señalarse que todavía se debe fortalecer la construcción de acuerdos entre los diferentes actores de la comunidad educativa, instalar la cultura de la EET en las pequeñas prácticas de convivencia y como parte integral, funcional, de la escala de valores de cada persona.

Bibliografía

- Casarini Ratto, M. (1997). Teoría y diseño curricular. Trillas.
- Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1948). Declaración universal de los derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. <http://www.epn.edu.ec/>
- Espinoza, O. y González, L. E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. Revista ISEES Nº 7, julio 2010, 21-35. Santiago de Chile. <https://dialnet.unirioja.es>
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018a). Código de Ética de la Carrera de Grado - Licenciatura en Ciencias de la Educación.

- INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/1015/5810/4543/codigo_de_etica_nuevo.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018b). Plan de Desarrollo Institucional 2019-2030. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018c). Proyecto Educativo Institucional. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018d). Reglamento para la Concesión de Becas y Ayudas Económicas. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/5715/5361/0186/concesion_de_becas.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019a). Manual Estratégico de Comunicación Institucional. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/8196/5424/Manual_de_Comunicacion_19.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019b). Marco Curricular Pedagógico. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/4815/5957/1298/marco_curricular_UV.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019c). Mecanismo de Adecuación Curricular y Ajustes Razonables para Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/6515/5957/1234/mecanismos_est_necesidades_especiales.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019c). Proyecto Educativo Profesorado de Lengua de Señas. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019d). Reglamento de Selección para Contratación de Docentes. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/8015/8013/5723/Resol210_reglamento_seleccion_de_docentes.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2020a). Comité de Integridad Institucional. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2020b). Unidad de Anticorrupción y Transparencia. INAES.
- Instituto Superior de Educación. (2017a). Reglamento académico de grado. ISE.

- https://www.inaes.edu.py/application/files/9615/3806/2774/REGLAMENTO_ACADEMICO_DE_GRADO.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2017b). Reglamento académico de posgrado. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/5352/4776/REGLAMENTO_ACADEMICO_POSGRADO.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2017c). Reglamento de Práctica Profesional de Carreras de Grado. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4215/5352/4670/REGLAMENTO_DE_PRACTICA_-_Ajustado_AJ_19_05_17.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2018). Manual de investigación. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4015/5930/8247/Manual_de_Investigacion_ISE_2018_completo.pdf
- León, F. (2011). El personalismo como filosofía de la educación. Revista Ciencias de la educación. Segunda Etapa, Año 2011, Vol. 21, Nº 38. Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, julio-diciembre. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/>
- Morin, E. (2002). Os desafios da complexidade. En E. Morin (Ed.), *A religação dos saberes: O desafio do século 21* (2^a ed., pp. 559–567). Bertrand Brasil.
- Pedemonte Feu, T. (2017). Fundamentos filosóficos de una pedagogía personalista. Revista de Fomento Social 72/2, 203-253. ISSN 0015 6043. <https://dialnet.unirioja.es>
- Rubio Carrillo, T. A. (2009). Educación personalista. De las potencias a los hábitos. Ponencia presentada a las V Jornadas de la Asociación Española de Personalismo, «Del qué al quién», Universidad CEU, San Pablo, Madrid, 13-14 de febrero de 2009. <http://www.personalismo.org>
- Unesco (2008). La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Conferencia internacional de educación, cuadragésima octava reunión. Ginebra, 25 a 28 de noviembre de 2008. <http://www.ibe.unesco.org/>
- Unesco (2017). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación. Objetivos de desarrollo sostenible. París, Francia. ISBN 978-92-3-300076-6. <http://unesdoc.unesco.org/>
- Viveros Vigoya, M. (sf). Equidad e inclusión en la educación superior. Algunos aportes a la discusión desde la escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. <http://portal.udea.edu.co/>

Introducción de prácticas transparentes al Ministerio de Educación y Cultura

Una respuesta a una cultura institucional ineficiente

Fernando Casañas Levy

Anticorruption Director General
Ministry of Education

Junio - 2020

USUARIOS POTENCIALES DE LA EXPERIENCIA

La experiencia puede beneficiar directamente la toma de decisiones, gerentes y funcionarios de instituciones públicas en América Latina. Además, la sistematización de la experiencia directamente a académicos y científicos sociales que se ocupan de la cuestión de la corrupción, la transparencia, la eficiencia en la administración pública y el diseño de mecanismos.

REVISIÓN DE LA LITERATURA Y CONTEXTO

Se sabe que la corrupción en Paraguay es endémica. Todo el espectro de prácticas corruptas puede demostrarse en todos los sectores, instituciones e incluso ideologías. Vale la pena citar a Transparencia Internacional en esta cita " la literatura muestra que la corrupción es rampante en la salud, la educación, la aplicación de la ley, el comercio y la agricultura, entre otros" (Transparencia internacional, 2016).

Es de conocimiento que la corrupción en la educación y el reclutamiento de funcionarios son temas relacionados con todo tipo de intercambios de favores, desde personales hasta políticos en los que se forman *guetos* de poder, flexionando sus músculos tan pronto como algo trata de desafiar al establishment. Hay poca literatura que explique el equilibrio de poder o el desequilibrio detrás del Ministerio de Educación, sin embargo, Transparencia Internacional informa que los estudiantes de escuelas y universidades privadas y públicas han reportado tener que pagar sobornos para aprobar clases u obtener calificaciones más altas, tener acceso a cursos o simplemente procesar sus diplomas al graduarse.

El Barómetro Mundial de la Corrupción 2013 muestra que el 32% de los paraguayos pensaba que el sistema educativo era corrupto (Transparencia Internacional 2013). El Barómetro también muestra que el 11% de los encuestados que estaban en contacto con funcionarios del sistema educativo informaron haber pagado un soborno (Transparencia Internacional 2013).

Hallak y Poisson, 2004b crearon una tipología de prácticas corruptas en la educación, la cual podemos visualizar de manera resumida a través de una tabla compilada por Cárdenas, 2014 más abajo. Una de las ventajas de esta tipología es que, al relacionar la práctica corrupta con actividades o funciones de gestión específicas, podría ser más fácil identificar las características de los actores y las condiciones que rodean la aparición de la corrupción, así como sugerir efectos plausibles de la corrupción. Por ejemplo, cabe esperar que la corrupción observada en cuestiones clave como los procesos de contratación de maestros afecte a una dimensión diferente a la malversación en la adquisición de suministros de oficina. Aunque ambas prácticas pueden ser igualmente perniciosas, la calidad de los maestros se ha demostrado como un proceso clave para lograr una distribución adecuada de las oportunidades educativas, especialmente debido al efecto positivo de la calidad de los maestros en el desempeño en los niños desfavorecidos (Reimers, 2006). Una desventaja de utilizar este criterio para clasificar las prácticas corruptas es el gran número de actividades realizadas en un sistema educativo, así como el hecho de que, para varias actividades, es difícil identificar a un solo actor

responsable. Un resumen de la tipología se muestra en la figura a continuación.

Figura 1: Tipología de prácticas corruptas en la educación de Hallak y Poisson, según se informa en el Informe de Seguimiento Mundial de la Educación para Todos (UNESCO, 2005)

| Areas of planning/ management involved | Corrupt |
|---|--|
| Building of schools | <ul style="list-style-type: none"> • Fraud in public tenders mapping |
| Equipment, textbooks, food | <ul style="list-style-type: none"> • Fraud in public circumvention of criteria |
| Teacher appointment/management | <ul style="list-style-type: none"> • Favoritism, nepotism, bribe |
| Teacher behavior | <ul style="list-style-type: none"> • Ghost teachers*, bribe assessment, exams, etc |
| Finances | <ul style="list-style-type: none"> • Distortion of rules and and activities, opacity of |
| Allowances (e.g. fellowships, subsidies) | <ul style="list-style-type: none"> • Favoritism, nepotism, bribe |
| Examinations and diplomas | <ul style="list-style-type: none"> • Information selling, fake academic fraud* |
| Information systems | <ul style="list-style-type: none"> • Data manipulation*, data |

* Practices studied in empirical research, either designed as experiments or providing analysis beyond a description of corrupt practices

Fuente: Cárdenas, 2014

Utilizando el Informe de Transparencia Internacional del 2016 y comparándolo con esta tipología podemos encontrar que nombramiento/gestión del profesor, comportamiento del profesor, subsidios, exámenes y diplomas están incluidos en el perfil conductual del Sistema Educativo con respecto a las prácticas de corrupción en Paraguay descritos en esta nota técnica. Se sabe que se producen otras prácticas, como la distorsión de las normas y procedimientos, la inflación de los costos y las actividades, la capacidad de los flujos financieros, así como la manipulación y censura de datos.

Como vimos en nuestro breve ejercicio de emparejamiento, la corrupción puede comenzar, desarrollarse y establecerse desde diferentes ángulos. Nuestro objetivo con este caso de estudio es mostrar y documentar un ángulo diferente, que llenará el vacío en

la literatura sobre la corrupción en las áreas de Finanzas, y Sistemas de Información según Hallak y Poisson.

El Centro de Recursos Anticorrupción en su artículo Corruption in the Education Sector menciona que la pobreza es el principal motor de la corrupción en el sector, pero puede ser al revés: la falta de financiación para las escuelas y los salarios puede resultar directamente de la corrupción y las fugas en la línea (Centro de Recursos anticorrupción, 2006). El caso que estamos presentando sobre esta Nota Técnico puede caer en esta categoría.

El Ministerio de Educación en Paraguay es una de las instituciones más financiadas y pobladas de Paraguay. Su naturaleza lo requiere, sin embargo, en lo que respecta a la fuerza laboral total en el sector público, el 80% de los funcionarios ocupan cargos permanentes, llegando a 233.156 personas. Por otro lado, hay 54.878 contratados (temporario) 18,8%, y 3.073 transferidos de una institución a otra para asignaciones especiales, equivalentes al 1% del servicio público.

En cuanto a la distribución del personal permanente, sólo el 11,5%, un total de 70.778 empleados, tienen puestos administrativos. La gran población se encuentra entre los 543.113 funcionarios que alcanzan el 88,4%, que forman parte de la categoría denominada "Otros". Dentro de esta categoría el 76% está formado por profesores de diferentes niveles, el 4% por personal sanitario y el 3,7% por la Policía, entre otros (CEAMSO, 2016).³⁰ Como podemos ver, 412.765 puestos dependen del Ministerio de Educación. Esta fuerza de trabajo requiere un esfuerzo fenomenal para gestionar técnica, administrativa y financieramente hablando.

En cuanto a la parte financiera, el monitoreo y el control deben ser fundamentales para asegurar prácticas transparentes. Aquí es donde la corrupción puede florecer si no se toman las medidas y el monitoreo adecuados. Antes de 2018, las actividades de corrupción eran monitoreadas y manejadas por diferentes

³⁰ <http://www.ceamso.org.py/noticia/245-la-sfp-muestra-distribucion-de-cerca-de-300.000-funcionarios-publicos>

ramas del Ministerio, teniendo sus funciones no bien definidas.

Para contextualizar la situación, fue creado el Departamento de Transparencia y Anticorrupción sobre la administración anterior del ministerio, como requisito de los convenios internacionales, sin embargo no había apoyo ni voluntad política para hacer que esta rama actuara como se suponía. Esta rama pertinente para el control interno estaba destinada a investigar y proporcionar pruebas a las autoridades pertinentes para tomar decisiones que impactarían positivamente en la organización, de ahí la percepción y eficiencia del público.

La situación de nuevo en 2018 del departamento podría resumirse de la siguiente manera: a) Personal desmotivado, b) Recursos insuficientes para el cumplimiento de sus deberes, c) Espacio físico inadecuado (5 personas en 12 metros cuadrados), d) Cerca de la fuerza institucional cero para continuar con su mandato debido a la falta de apoyo de las autoridades superiores, e) No hay investigación de campo en relación con casos que están relacionados con situaciones poco claras, toda la investigación se llevó a cabo desde un escritorio.

EL CASO

El mismo año recibimos un informe, una reclamación anónima acusando a un oficial de alto rango del Ministerio. El informe provino de alguien de ese equipo, fue reportado como la falsificación o producción de documentos ilegales solicitando permiso para desarrollar actividades en diferentes regiones del país, sin embargo, esas actividades nunca se llevaron a cabo. El denunciante -que no era realmente anónimo- pero mantuvimos su anonimato del resto de la organización con el espíritu de crear confianza y promover la cultura de reportar actos ilícitos, proporcionó pruebas circunstanciales de que el personal recibía dinero de viaje de negocios sin viajar realmente.

Dado que la solicitud de recursos era para viajar y cuanto más larga fuera la distancia, más recursos podrían conseguir comenzamos a seguir las pruebas para corroborar lo ilícito. Se suponía que estos viajes tenían lugar al final de la semana, y tomaban dos o tres días, por lo que esto significaba más recursos.

Como descubrimos que los viajes nunca tuvieron lugar.

Estos viajes fueron hechos supuestamente por personas que fueron a la oficina esos días que se suponía que estaban viajando, por lo que ni siquiera se quedaron en casa y llegar a un punto donde la gente normaliza estos comportamientos de una manera y ya no reconocen esto como una mala práctica o una práctica irregular. Esto continuó durante varios meses hasta que el reclamante reportó la situación a nuestra solicitud. Tomó fotos de las personas que se suponía que estaban viajando y que estaban en la oficina. También tomamos fotos de los coches de aquellos funcionarios públicos que se supone que están fuera de la ciudad, y eso es parte del trabajo que debemos hacer para crear conciencia de que esto no es una práctica normal y es punible. Si no hay consecuencias, no hay razón para detener estas actividades irregulares e incluso mantener la oficina de transparencia y anticorrupción funcionando.

Establecimos un conjunto de actividades para encontrar la prueba de mala conducta, estas fueron: fotos y pruebas de que el guardia de la oficina guardaba registros de quién entró y salió a la oficina esos días, también probando a los guardias en el pasillo del Ministerio. Se ejecutaron otras pruebas, como los conductores que se suponía que viajarían, recibos de peaje, etc. La oficina se enteró de que la documentación estaba incompleta, cuando los viajeros presentaron los billetes, sólo presentaron el billete en el camino al destino y no los billetes relacionados con su camino de regreso a Asunción. Presentaron facturas de hotel, nos contactamos con esos hoteles y no tenían idea de quiénes eran estas personas.

Este ejemplo muestra que, si no hay sistemas de control en una institución, es extremadamente difícil crear conciencia, por lo tanto, deben instaurarse mecanismos de control. Como respuesta a estas malas acciones, primero escribimos informes explicando las reglas y regulaciones de los códigos de ética del ministerio de educación porque están vinculados a eso, y las personas que leyeron los informes que se sorprendieron porque ni siquiera sabían que había un código de ética, así que confirmamos una falta de conocimiento. Respaldados por una Resolución Minis-

terial, imprimimos el Código de ética haciéndolas distribuir en las oficinas, lamentablemente nadie los leyó. Por lo tanto, el valor dado a las mejores prácticas de una gran institución como esta es bastante bajo, es decir, el trabajo que hay que hacer, y necesitamos estrategias. Algunos de los desafíos a los que nos enfrentamos al investigar las actividades de corrupción fueron que esto se mantiene en privado. Debemos evitar alertar a las personas que se están comportando mal para saber que están siendo investigadas.

Nuestra oficina es una oficina administrativa. No tenemos los recursos de un ministerio público. La limitación aquí es que podemos recopilar información interna, y a partir de ahí trabajar hacia una reclamación apropiada.

Es notablemente claro que la corrupción es un problema de Paraguay en su conjunto de la sociedad paraguaya. No se limita al servicio público. Los paraguayos piensan que es normal, así son las cosas. En nuestro camino de aplicación de la normativa encontramos limitaciones, especialmente en términos legales, por lo que cuando somos capaces de cerrar un ciclo de práctica que puede dar lugar a ciertas sanciones o acciones legales, por lo general las oficinas encargadas de procesar a las personas que se sospechan de cometer actos ilícitos.

Para empezar a concluir este caso de estudio, vale la pena mencionar que tuvimos que establecer prácticas internas e investigación. Muchas personas tenían miedo de perder su trabajo o temían otras consecuencias, ciertamente hicimos el mejor esfuerzo para protegerlos y no exponerlos. En casos más graves, las personas han tenido miedo de su propia seguridad. Entonces, es una situación delicada.

Hemos aprendido que es primordial hacer más investigación de campo, por lo tanto, se necesitan más recursos para hacer el trabajo.

Conclusión

En cuanto a los resultados, la persona que era el jefe del cargo, alto funcionario, fue separada del cargo por decreto porque era un funcionario de alto nivel. Los participantes restantes fueron procesados por procedimientos administrativos y reemplazados. El

caso fue enviado a la fiscalía debido a que los funcionarios estaban recibiendo dinero por algo que no estaban haciendo. La oficina donde ocurrió este caso fue reestructurada, y ahora es una herramienta muy importante del ministerio, que muestra que cuando se seleccionan los perfiles correctos y se envía el mensaje correcto, se reconocerán prácticas honestas y se sancionarán las malas prácticas. Toda la experiencia envió un mensaje a toda la oficina. Esta reparación es hoy un ejemplo en el ministerio. El efecto de este caso fue muy satisfactorio para muchos en el Ministerio.

LECCIONES APRENDIDAS

Como lección aprendida de esta experiencia, recomendamos llevar a cabo una campaña muy fuerte en todos los niveles de la institución con respecto a los valores de la ética, la igualdad y la transparencia. Así que necesitamos el liderazgo de la más alta autoridad y cada jefe en cada oficina para ser plenamente conscientes de la relevancia de las prácticas anticorrupción.

También creemos que es importante compartir información con el ministerio después de probar acciones inapropiadas. También, sugerimos que los procesos de investigación interna deben ser simplificados.

REFERENCIAS

- Albisu A, I, (2016). Transparency International. Paraguay: Overview of Corruption and Anti-Corruption.
- Anti-corruption resource Centre (2006), Corruption in the Education Sector <https://www.cmi.no/publications/file/2563-corruption-in-the-education-sector.pdf>
- Cardenas, S., (2014). Corruption in Education: A review of the Literature <https://www.researchgate.net/publication/264275109>
- CEAMSO (2016). La SFP muestra distribución de cerca de 300.000 funcionarios públicos. <http://www.ceams.org.py/noticia/245-la-sfp-muestra-distribucion-de-cerca-de-300.000-funcionarios-publicos->
- Hardon, D., & Heinich, F., (2013) Transparency International. Global Corruption Barometer.
- Hallak, J., & Poisson, M. (Ed.). (2007). Governance in education: Transparency and accountability.

Fernando Casañas Levy, Anticorruption Director General MEC - Introducción de prácticas transparentes al Ministerio de Educación y Cultura

Paris, France: International Institute of Educational Planning.

Hacia un Estado Abierto. Transparencia, participación y ética. La experiencia de los Planes de Acción de Gobierno Abierto (PAGA)

Raul Quiñonez Rodas

Coordinador del Programa de Transparencia
El Centro de Estudios Sociales y Ambientales (CEAMSO)

Junio - 2020

La Alianza para Gobierno Abierto

La Alianza para Gobierno Abierto (AGA) o también conocida como Open Government Partnership (OGP), por sus siglas en inglés es una iniciativa internacional conformada actualmente por 78 países y 20 gobiernos locales que expresan su voluntad de mejorar la gestión pública de los gobiernos de forma tal de dar respuestas a las demandas y necesidades de los ciudadanos.³¹

Esta Alianza reúne a Estados y Organizaciones de la Sociedad Civil que tienen en común intereses similares y el deseo colaborativo para un mejor funcionamiento de las entidades gubernamentales.

El AGA nace oficialmente en el año 2011, mediante la voluntad de algunos estados entre quienes se encontraban, USA, Reino Unido, Brasil, México, entre los primeros estados.

El mecanismo de acceso al AGA se materializa con una nota formal del país interesado en ser parte de la misma. En ese texto el país, asume básicamente dos compromisos. Por un lado, acepta llevar adelante un proceso de co-creación de un Plan de Acción de Gobierno Abierto, en tanto que por el otro se compromete al cumplimiento y puesta en marcha de dicho plan, a la vez de ser evaluado por su cumplimiento en la ejecución o implementación del mismo.

El gobierno paraguayo inicio formalmente el proceso en el año 2011. Fue aceptado en el 2012 y a partir de allí ha venido co-creando e implementando 4 planes

de acción. Cada PAGA es bianual. Es decir, los compromisos concretados deben ser implementados y medibles en dicho plazo.

Actualmente, estamos en plena implementación del 4 PAGA. La Secretaría Técnica de Planificación es la entidad estatal a cargo de todo el proceso de los PAGA y la encargada de rendir cuenta del mismo. La sociedad civil organizada se hace partícipe del proceso por invitación formal de la STP o por los canales de difusión amplia, donde cualquier OSC puede participar, sin más razón que el interés legítimo en algún tema en particular.

El AGA tiene cuatro principios básicos:

- 1- Transparencia
- 2- Participación
- 3- Rendición de Cuentas
- 4- Innovación

En Paraguay, este proceso ha venido evolucionando en los últimos años. De un inicio con no más de 9 organizaciones en el 2012, en el último PAGA han participado 56 organizaciones, lo cual muestra el grado de legitimidad que ha alcanzado. Si bien el éxito no pasa solo por la cantidad, sino por la calidad de los compromisos que se presentan y se aprueban, el material aquí presentado pretende exponer algunos aspectos relevantes de lo que ha significado este proceso, como una mejor práctica, en lo que se refiere al diálogo Estado-Sociedad, así como también

³¹ <https://www.opengovpartnership.org/about/>

al desarrollo de objetivos comunes a la hora de co-crear un PAGA.

Problemática del proceso

El Paraguay tiene una tradición de poca comunicación de su Estado con su sociedad, o por lo menos con una parte de su sociedad. Desde el comienzo de su vida independiente a comienzos del siglo XIX se ha pasado de golpes y asonadas a dictaduras, alguna de ellas de larga duración como la de Stroessner. Consecuentemente, la vía del dialogo entre partes para fomentar y encontrar elementos comunes hacia la puesta en marcha de un proceso de desarrollo consensuado le ha sido esquiva al país.

Los resultados de la Encuesta de Hogares 2002 permite apreciar el nivel de asociación de nuestra población: sobre la población paraguaya de 15 años y más, asociada a un grupo u organización, revela que un 25,3 % está asociado y un 67,9 no lo está.³²

De ahí que sentar en una mesa a estos dos actores importantes: El gobierno y la sociedad civil organizada ha sido sin duda uno de los desafíos a vencer bajo el sistema que tiene el AGA. El hallarnos en el proceso de implementación del 4 PAGA habla de lo auspicioso que ha sido todo lo hasta aquí andado.

Los grupos de interés (stakeholders), tienen demandas como tales. Y demandas de las mas variadas. Los grupos de interés buscan participar y ahí es donde surge el concepto de participación ciudadana, definida por Rogert Hart como “la capacidad para expresar decisiones que sean reconocidas por el entorno social y que afectan a la vida propia y/o a la vida de la comunidad en la que uno vive”.

Las organizaciones de la sociedad civil desarrollan siempre un papel critico ante el manejo y aparato del Estado. Y es natural que así sea. Las sociedades no pueden tener consensos en todos los temas, al menos que sean impuestos. Ese fue un obstáculo clave, por que tiene mucho que ver con la cultura autoritaria todavía presente en la sociedad.

De ahí que la participación sea un elemento importante en cualquier tipo de planteamiento. Es decir, se

³² La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática. Margarita Escobar de Morel. Ver en:

trata de que los ciudadanos sean escuchados, hace un llamado a la consulta y a la construcción de relaciones basada en colaboración mutua. Y esto último guarda relación con el objetivo final de superar las barreras del desarrollo.

Aunar esfuerzos para una co-creacion de planes de acción de una manera participativa es uno de los esfuerzos colectivos relevantes que se ha visto en Paraguay en los últimos años, sin desmerecer otros en otras áreas o sectores.

La participación ciudadana se entiende como la intervención de los ciudadanos en la esfera pública en función de intereses sociales de carácter particular.³

Desde la perspectiva normativa, el término de participación ciudadana puede restringirse a aquellos casos que representan una respuesta, individual o colectiva, de la sociedad a una convocatoria realizada por parte de las autoridades gubernamentales en aquellos espacios institucionales que estas designan o crean para el efecto.

En la democracia representativa vigente, en ocasiones, una parte de la sociedad es la que detenta el poder de representación tomando decisiones de forma legítima que afectan a una mayoría. En este sentido, es conveniente combinar lógicas de representación y participación.

La Constitución paraguaya reconoce la validez jurídica de la participación al establecer en el artículo 1 que “La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana”.

La participación supone un paso adelante mas allá del proceso de votar para elegir autoridades. OGP habla de ir más allá del cuarto oscuro. Es decir, convoca a los ciudadanos a involucrarse en los asuntos públicos mas allá del ejercicio periódico de elegir a sus autoridades.

La segunda problemática que se planteaba desde el inicio del primer PAGA era la ausencia de transparencia gubernamental. La opacidad del Estado era muy notoria y normalmente se accedía a la información meza vype⁴

La transparencia es un principio inherente a los sistemas republicanos de gobierno, adoptado por el Paraguay según su Constitución vigente desde el año 1992, donde dicho principio se halla consagrado en el artículo 28. Sin embargo, nunca había sido reglamentado, lo cual favoreció al manto de oscuridad en el funcionamiento estatal y en la relación entre los recursos existentes y la prestación de servicios públicos a los ciudadanos.

La transparencia es clave por que supone un freno al manejo inescrupuloso de los fondos públicos. Tenemos así, que la transparencia es un principio y que la accesibilidad a información pública es la vía para el ejercicio de dicho principio o donde toma vida el principio. Es decir, de ser inmaterial, como principio, se materializa en la información disponible para todos los ciudadanos.

Soluciones a la problemática

Los problemas del desarrollo demandan consensos previos, respuestas comunes y políticas públicas decididas para su implementación a través, de varios gobiernos incluso de signos políticos distintos.

Aprender a participar participando. La participación debe tener como base el aprendizaje continuo y los ciudadanos deben asumir gradualmente funciones y responsabilidades, según los conocimientos adquiridos.

Ver a ese grupo organizado de ciudadanos buscar un bienestar o la respuesta a una demanda, en el marco de GA, y tener autoridades gubernamentales con capacidad para escuchar y dialogar supone un cambio de paradigma en las relaciones entre el Estado y la Sociedad. Recuperar la confianza mutua entre los que ejercen el poder y los que participan es clave para que la participación adquiera un carácter colaborativo. En estos términos GA supuso un proceso

gradual de desarrollo de la capacidad de escuchar al otro/otra. Buscar empatía en las necesidades y realidades de las partes. Como resultado están los 4 Planes de Acción.

Como habíamos dicho, la transparencia es un principio esencial de GA. Consecuentemente, el gobierno que se suma a la alianza se compromete a hacer realidad ese principio. Pero más allá de las obligaciones asumidas, la aplicación de la transparencia ha sido un elemento central de todo el proceso hasta hoy vivido.

Para ello, desde un principio se hicieron amplias convocatorias por las redes sociales. Igualmente, el órgano estatal encargado de GA, puso en funcionamiento una web, donde regularmente se van alzando el proceso y los resultados de la implementación de los compromisos asumidos por el Estado.³³ Igualmente, se tienen convocatorias trimestrales o cuatrimestrales, donde la Mesa Conjunta, integrada por representantes del gobierno y la sociedad se sientan a deliberar y escuchar el proceso y los avances o debilidades que muchas veces enfrentan las instituciones para poder dar por cumplido un compromiso. Finalmente, el proceso de co-creación garantiza la más amplia participación tanto de OSC como de cualquier particular interesado en el tema. La cooperación internacional ha jugado un rol relevante en los procesos de co-creación y ha permitido que los 4 planes de acción cuenten con el apoyo en su co-creación. Donde más se podrá apreciar los resultados de la transparencia es en el siguiente apartado.

EL CIUDADANO EN EL
CENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Resultados

El incremento gradual de la participación ciudadana entre el primer y el cuarto PAGA ha sido exponencial. Comenzando por 9 OSC, en el primer proceso de co-

³³ <http://gobiernoabierto.gov.py/>

creacion se llegó a 56 en el cuarto. Estos números exponen claramente el nivel de legitimidad que GA ha ido consolidando en Paraguay. Igualmente, desde el Estado se aprecia el interés de las instituciones y principalmente de los poderes de Estado. Paraguay actualmente cuenta con planes de GA en los tres poderes del Estado, asumiendo así, la visión global que ha ido en evolución constante, donde de Gobierno Abierto se ha pasado a un Estado Abierto.

Ahora bien, esa participación ciudadana en términos cuantitativos también merece ser vista en términos cualitativos. Y esto supone, la calidad de las demandas presentadas y la variedad de las mismas. Desde reivindicaciones postergadas de grupos que trabajan enfermedades reumáticas a grupos vulnerables, como indígenas o a la seguridad social. Cada uno con una demanda particular relacionada a una prestación estatal demandada, discutida con las autoridades y priorizadas para ser puestas en práctica. Esas demandas se centran en muchos casos en transparencia en la presentación de resultados de gestión gubernamental, en la identificación de áreas de cobertura de ciertos servicios o en la mejora tecnológica de gestiones ante instituciones públicas, o e-government.

Sin embargo, donde más se han notado los resultados de GA ha sido en la transparencia. Ya en el primer plan, el gobierno se comprometió a contar con una ley de transparencia. Y el resultado fue la lucha de muchas organizaciones y de un proceso de larga data cuya culminación se dio en setiembre del 2014 con la aprobación del Congreso de la ley 5282/14 y un poco antes un Acuerdo y Sentencia de la Corte Suprema de Justicia donde resolvió en un caso particular y concreto que el acceso a la información pública era un derecho humano y consecuentemente el Estado debía arbitrar los medios para que el ejercicio de ese derecho fuera posible o viable.

A 5 años de la entrada en vigencia de la ley, su contribución a la transparencia es indiscutible. Hoy se

cuenta con una herramienta tecnológica, donde cualquier ciudadano en cualquier parte del mundo puede solicitar información pública. Mas de 30.000 solicitudes han sido presentadas y el porcentaje de respuesta ronda el 75%.³⁴

Limitaciones

Sin embargo, este proceso no ha sido del todo fácil, ni en todos los casos la respuesta final ha sido la mas esperada. En ese proceso de aprendizaje de la transparencia y la participación, persisten aun ciertas limitaciones o brechas que deben ser abordadas decididamente por el Estado.

En el marco de GA la elaboración de los compromisos sigue siendo un tanto generales y consecuentemente no cuentan con mecanismos claros de medición de resultados. El tablero de control para darle seguimiento, requiere de mayor información y clarificación de cual o hasta donde cada institución ha llegado en el cumplimiento del compromiso. Estos elementos contrastan con la evolución en participación y transparencia, que en este material son objeto de buenas prácticas.

Los gobiernos locales siguen siendo opacos u oscuros al escrutinio ciudadano sobre la gestión de los intendentes y las juntas municipales. Si bien mucho de ellos están adheridos al portal, la obtención de información sigue siendo obstaculizada, la mayoría de las veces con la negativa a entregar información y en otros el amedrentamiento a ciudadanos que osan pedir información. Los gobiernos locales manejan muchos recursos de las binacionales y existen denuncias de su mal uso y hasta intendentes que han sido procesados, pero el uso del dinero del FONACIDE³⁵ sigue siendo oscuro para muchos ciudadanos que viven en ciudades del interior del país.

Si bien la transparencia ha tenido avances significativos para destapar casos de corrupción y el procesamiento de algunas figuras políticas hasta hace poco intocables, la denuncia de estos casos supone un pri-

³⁴ https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!buscar_informacion#busqueda

³⁵ El FONACIDE son recursos estatales destinados a los gobiernos locales para su inversión en educación, particularmente infraestructura de escuelas y alimento escolar.

Raul Quiñónez, CEAMSO, Coordinador del Programa de Transparencia – Hacia un Estado Abierto. Transparencia, participación y ética.

mer escalón en el potencial que tiene el acceso a información pública. Cuando los ciudadanos conocen como funciona su Estado y ven los resultados de la gestión pública, están en condiciones de colaborar con la función y gestión estatal, sea local o central. Si los ciudadanos son los destinatarios finales de la actuación estatal, que mejor que ellos para que puedan promover una actitud colaborativa y propositiva en la solución de sus demandas. GA ha sido una excepción, pero hay muchos casos todavía presentes en la sociedad donde la participación ciudadana es soslayada. Los ciudadanos cuando son escuchados tienen mucho para aportar en la solución de sus problemas. La democracia, como dice la alianza global de GA no se acaba en el cuarto oscuro. Por el contrario, demanda cada vez más que los ciudadanos y el Estado se sienten a conversar y encontrar soluciones compartidas en otros ordenes de la vida social, política y económica del país.

Consecuencias o impacto

La transparencia gubernamental se inscribe en promover una mayor colaboración institucional y social en la prevención y detección de casos de corrupción. El carácter intersectorial de esta acción es resaltable. De ahí que tanto la transparencia primero, como la participación luego son herramientas necesarias donde la aparición de una es la consecuencia de la otra.

La corrupción socava las instituciones gubernamentales y debilita el sistema democrático. Sin embargo, donde mayormente se puede apreciar el impacto de la misma es en las prestaciones de servicios a los ciudadanos, sea en la inexistencia de los mismos o en la baja calidad de la prestación. Y eso se puede apreciar en todos los órdenes, desde obras de infraestructura a la provisión de tapabocas, como ha ocurrido recientemente con la pandemia del COVID19. La corrupción impide mejorar la calidad de vida de los ciudadanos.

“Solo basta tomar como ejemplo cuatro de ellos: el de Desarrollo Humano, el de Prosperidad, el de Progreso Social o el de Competitividad Global. En todos

el Paraguay está rezagado. Si bien una parte importante del problema son los bajos niveles de inversión pública en todas las áreas del desarrollo, otra parte importante se debe a la ineficacia del sector público debido a los sobrecostos o a la mala calidad de la inversión”³⁶



En el Paraguay la transparencia ha permitido identificar muchos casos de corrupción y la prensa ha sido un actor importante. También debemos reconocer que figuras públicas han sido procesadas por el sistema de justicia. Pese a estos avances, persisten niveles altos de impunidad, pues la lentitud de los procesos para llevar a los estrados judiciales a funcionarios de alta jerarquía y empresarios, muestran la debilidad de las instituciones para investigar y castigar de manera más eficiente hechos punibles de corrupción.



Conclusiones finales

³⁶ <https://www.ultimahora.com/la-corrupcion-impide-el-desarrollo-y-la-calidad-vida-n1303142.html>

Raul Quiñónez, CEAMSO, Coordinador del Programa de Transparencia – Hacia un Estado Abierto. Transparencia, participación y ética.

Promover la equidad e incrementar los niveles de equidad sigue siendo una deuda pendiente en el Paraguay. Para ello es necesario una agenda común entre el Estado y la sociedad civil, incluyendo por supuesto al sector privado y a la academia. Para llegar a esa agenda común se deben desarrollar altos niveles de confianza entre los actores. La confianza no es una acción individual y descontextualizada. Por el contrario, la confianza se construye y se reafirma con cada acción humana. Es esa continuidad lo que genera la previsibilidad entre los actores y eso genera la ética. La ética es un valor, pero también es un rol en estos términos.

La ética es un acuerdo público que uno hace, pues pone de manifiesto su conducta ante los otros. La ética permite generar productividad a nuestras acciones y beneficios compartidos basado en una agenda pública cimentada en un propósito común para el desarrollo del país.

De ahí que, como decía Annaht Arendt: “La libertad de opinión es una farsa sino se garantiza la información objetiva”. La transparencia debe conducirnos en esa senda, en la que la información sea objetiva, para poder fundar nuestras opiniones.

Bibliografía

- Corruption impedes development and quality of life.
(2018, July 2). Last Minute. <https://www.ultimahora.com/la-corrupcion-impide-el-desarrollo-y-la-calidad-vida-n1303142.html>
- Dynamic Disclosure: The Education Club. (2020, March 18). La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación. Divulgación Dinámica | Cursos Online y Formación a Distancia. <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/particion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>
- Escobar de Morel, M. (2012). La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática [title][1][title language= en] Citizen participation in Paraguay. Analysis from the democratic transition. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(1), 119-140.
- Open Government Partnership: Who we are & Approach. (2020). Open Government Partnership. www.opengovpartnership.org
- Portal Paraguay: Acceso a la Información Pública.

(2020). Portal Paraguay. https://informacionpublica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion?ver_todas#busqueda

Principles for an Open Government (2020). Open Government Paraguay. gobiernoabierto.gov.py

Asociativismo y Multiculturalidad para el Desarrollo

Agricultura Empresarial y Poblaciones Indígenas. Un pacto productivo para lograr el desarrollo con equidad

Jose Anegui

Líder Aché

Hector Cristaldo

Presidente

Unión de Gremios de la Producción

Junio - 2020

USUARIOS POTENCIALES DE LA EXPERIENCIA

La experiencia puede beneficiar directamente a aquellas comunidades aisladas tanto geográficamente como socialmente. Asimismo, la sistematización de la experiencia beneficia directamente a académicos y científicos sociales que tratan el tema de multiculturalidad y marginalización con preconceptos de identidad de grupos como ser grupos de culturas diferentes a la dominante (indígenas, capacidades diferentes, etc.)

INTRODUCCIÓN

Las comunidades indígenas en el Paraguay han sido relegadas ya desde los años de la conquista (1535). Esta situación no puede ser comparada con otros países de Latinoamérica que han propiciado comportamientos y acciones colectivas genocidas, sin embargo, las comunidades originales no han recibido un trato igualitario, por lo que los servicios de salud, educación, conectividad no llegaron de la manera en que deberían. Esta situación afecta a su desarrollo incidiendo marcadamente en su condición de pobreza. Jose Anegui (Líder Ache) y Hector Cristaldo (Presidente de la UGP) trabajaron desde el año 2008 en la búsqueda de soluciones equitativas para la comunidad indígena y para la productividad de la zona desde ese entonces. El resultado ha sido,

acceso a educación y salud, mejoramiento de infraestructura, superación del estado de pobreza y preservación del patrimonio cultural Aché.

Esta nota técnica se enmarca en la categoría temática Equidad, subcategoría grupos vulnerables, marginalizados, debido a que el acceso a los servicios básicos no podría haber sido posible a menos que la experiencia UGP/Comunidad Aché ocurriera.



Figure 1: Indigenous communities of Paraguay (DGEEC-STP 2016)

DESARROLLO:

Actores que participan y Acciones:

En el Paraguay se encuentran dispersas a lo largo del territorio 19 etnias indígenas, la siguiente figura se muestra la distribución de comunidades indígenas del Paraguay en donde se identifica la posición de la comunidad Indígena Aché con un círculo rojo y una flecha indicando su posición.

La comunidad Aché cuenta con un sistema de producción que incorporó actividades contemporáneas sumadas a sus actividades culturales ancestrales. Su producción se distribuye en 100 hectáreas de cultivos de soja, 100 hectáreas de maíz y las restantes 40 son utilizadas para el cultivo de rubros de subsistencia y autoconsumo. Se dedican a la agricultura desde 1983, solo desde el año 2008 han incorporado prácticas contemporáneas de producción agrícola mecanizada.



Figure 2: Distribution and productive allocation of the Aché Community in Puerto Barra

Los pobladores de la comunidad indígena Aché de Puerto Barra Tapy, a 130 kilómetros al Sur de Ciudad del Este, en el distrito de Naranjal “salieron del monte” en el año 1976. La expresión “Salir del Monte” significa dejar la vida nómada y comenzar una vida más cercana a la de los blancos. Esta comunidad se encuentra conformada por 38 familias Aché que habitan en Puerto Barra. La misma está asentada en una propiedad de 821 hectáreas, de las cuales 240 están mecanizadas con fines agropecuarios.

La experiencia se inició con el fin de cooperar con esta comunidad indígena dado el problema de pobreza e inequidad en la provisión de servicios básicos por parte del Estado Paraguayo. Problemas sociales incluyán: problemas de acceso a servicios de salud y educación, los miembros de la comunidad se encontraban por debajo de la línea de la pobreza a pesar de contar con cuantiosos recursos naturales a su disposición. Los miembros de la comunidad eran marginalizados por sus vecinos por la depredación (los Aché eran cazadores y recolectores por naturaleza) de los recursos naturales y por el estigma de ser los “indios” de la zona. Problemas adicionales a los sociales eran los problemas técnicos en la administración de sus recursos naturales, administración del riesgo ambiental y específicamente en la vulnerabilidad causada por eventos climáticos extremos, entre otros.

Desde el año 2008, la Unión de Gremios de la Producción (UGP) ha contribuido en asistencia técnica y financiera para que estas comunidades fueran aumentando la velocidad en que la adopción de prácticas conservacionistas y de mercado sean sostenible, manteniendo su legado cultural y su sistema social comunitario. A lo largo de los 13 años de relacionamiento estos actores (la comunidad Aché y la UGP) han ido ambas evolucionado en los procesos de interacción que les permitan administrar riesgos devenidos del contexto temporal en el cual nos encontramos. Actualmente cuentan con inversiones de capital realizadas gracias a la interacción producida entre estos actores mencionando la adquisición de maquinaria pesada, como tractores y arados, que permiten la disminución de horas de trabajo y esfuerzo para lograr resultados compensatorios para la comunidad.

Acciones

Dos de los factores más relevantes en la interacción de estas organizaciones es el respeto por las costumbres de pueblos originarios y el mantenimiento y manejo las reservas de bosques y ríos, bajo la protección de la comunidad Aché. En estas tierras la comunidad Aché mantiene y enseña a sus descendientes técnicas ancestrales

Jose Anegui, Ache Community Leader and Hector Cristaldo, President Union de Gremios de la Producción – Ache Community Case Study

de caza y pesca, con el uso de implementos tradicionales como el arco y la fecha, heredado de sus antepasados silvícolas. Igualmente desarrollan un plan educativo que revaloriza su idioma originario, sus cánticos y danzas, pero se abre a nuevos aportes culturales como el uso de computadoras y elementos de tecnología de punta. Jose Anegui, líder de la comunidad expresa que sus antepasados tenían como herramientas para sostener a sus familias el arco y la flecha, ahora tienen la educación y la tecnología.

Algo particular dentro de su producción de 100 ha de soja, la comunidad participa activamente, principalmente los niños, adolescentes y mujeres, que llevan el rostro adornado con pinturas rituales, como signo de celebración de buena cosecha.

Los ingresos por la venta de la cosecha de soja se redistribuyen equitativamente entre todos los miembros de la comunidad. De estos fondos gran parte se destinan a mejorar los servicios comunitarios, y sobre todo se ayuda a las familias que más necesitan, además de costear gran parte de la salud, porque en esta zona no hay casi servicios del Estado, si alguien sufre de una enfermedad grave deben ir a ciudades donde pueden recibir la asistencia debida.

Adicionalmente a su perfil agrícola, la comunidad también desarrolla actividades pecuarias entre las cuales se verifica la cría de ganado vacuno, con producción de leche, queso y yogurt, para consumo y venta; cría de ganado porcino, y están incursionando en la piscicultura, con dos piletas para cultivo de tilapia.

CONTEXTO; NARRATIVA Y EL PAPEL DEL TOMADOR DE DECISION

El Paraguay es un país eminentemente agropecuario en donde la población rural representa el 40,9% de la población total y que corresponde al 44,8% de la población menos desarrollada del país. La pobreza de la población rural es mayor que en el área urbana, ya que el ingreso promedio de los pobres rurales no alcanza a cubrir el 44,4% del costo de la canasta básica de consumo.

La principal ocupación de los pobladores rurales, pequeños cultivos de renta y autoconsumo. La pobreza rural tiene entre sus causas principales o más notorias el elevado nivel de analfabetismo funcional, prácticas agrícolas convencionales, baja productividad de la tierra y con ello poco conocimiento de prácticas de mejoramiento de suelo, escaso acceso al crédito y a servicios públicos de calidad en educación y salud, la falta de fomento de rubros de cultivos no tradicionales de alta rentabilidad, la falta de un mercado seguro para la comercialización de sus productos, son los principales problemáticas que afectan a los pequeños productores e impiden que logren alcanzar el mejoramiento de su productividad y su propia autonomía.

Los pueblos indígenas precolombinos que poblaron Paraguay durante siglos ya tenían ciertas conductas asociativas y solidarias en la convivencia día a día de las comunidades, el “*jopoi*”, que en idioma guaraní significa apoyarse unos a otros, ayudarse entre sí; y por el otro, en la “*minga*”, que establecía una práctica de labor comunitaria entre familias o grupos sociales, conforme a las necesidades concretas: siembra, cosecha, limpieza, construcción de una casa. Estos pueblos indígenas se encuentran dispersos en diferentes distritos del país “compitiendo” por los recursos entre dos tipos de agricultura, la pequeña agricultura familiar y la agricultura empresarial.

Las sociedades cooperativas de producción y los territorios dominados por la agricultura empresarial son un polo importante del desarrollo rural de las zonas menos favorecidas del país, las mismas desde hace varios años contribuyen en forma activa en la generación de empleo y riqueza de las zonas y zonas contiguas, convirtiéndose en fuentes de generación de trabajo directo e indirecto para las personas vulnerables de su entorno.

La Unión de Gremios de la Producción es una asociación de gremios del sector agropecuario fundada en el año 2006 y que reúne en la actualidad a 15 gremios los cuales son (Asociación Rural del Paraguay (ARP), Cámara Paraguaya de Exportadores y Comercializadores de Cereales y

Oleaginosas (CAPECO), Coordinadora Agrícola del Paraguay (CAP), Federación de Cooperativas de Producción (FECOPROD), Sociedad Nacional de Agricultura (SNA). Federación Paraguaya de Madereros (FEPAMA), Asociación de Productores de soja, Cereales y Oleaginosas del Paraguay (CAPECO), Cámara Paraguaya de Salud Agropecuaria (CAPASAGRO), Cámara Paraguaya de Carnes (CPC), Asociación de Productores de Semillas del Paraguay (APROSEMP), Cámara de Fitosanitarios y Fertilizantes (CAFYF), Cámara Paraguaya de la Stevia (CAPASTE), Centro Azucarero Paraguayo (CAP), Cámara Paraguaya de Exportadores de Sésamo (CAPEXSE), Federación Paraguaya de Siembra Directa para una Agricultura Sustentable (FEPASIDIAS).

La UGP tiene como objetivos: Consensuar políticas de fomento a la producción que promuevan la racional utilización de los recursos naturales dentro de pautas modernas de desarrollo sostenible. Procurar la identificación, estudio y solución de los problemas relacionados al sector rural, para apoyar un sostenido crecimiento del sector que conlleve la dignificación del productor y que permita el fortalecimiento y expansión de agroindustrias. Cooperar con las autoridades nacionales en la elaboración de leyes modernas que permitan la certificación de la calidad y sanidad de los productos animales, vegetales y forestales y la adopción de políticas fiscales que fomenten la producción y reinversión en las fincas.

En el marco de lograr armonía y gobernabilidad en el sector rural la UGP trata de promover la cooperación entre actores del quehacer rural en el país. Dentro de estas acciones la UGP comienza a realizar trabajos en conjunto con la comunidad Aché de Puerto Barra 13 años atrás. Teniendo como resultado un ambiente colaborativo y sostenible en donde los servicios de salud, educación y logística han sido provistos a la comunidad Aché, como fruto de una coordinación privada que trabajo en lograr un territorio con mas equidad manteniendo las características culturales del pueblo Aché intactas.

DETERMINANTES SOCIALES DE LA EET

En ese entonces, los autores de esta nota técnica tomaron la decisión de coordinar acciones para lograr que los miembros de la comunidad Aché puedan acceder a servicios, tecnología y asesoramiento para la organización de acciones en el mundo del hombre blanco. La UGP fungió de traductor cultural, permitiendo que la comunidad Aché, comprenda los desafíos, los compromisos y las consecuencias de un incumplimiento de estos. Este no fue un trabajo fácil, debido a que los conceptos de toma de decisión comunitaria y responsabilidad jurídica son extraños a la conceptualización Aché de propiedad y compromiso.

Luego de largas jornadas informativas y debates, el modelo de trabajo al cual llegaron se puede caracterizar como: sociedad colectiva administrada democráticamente por quienes la integran y donde las utilidades se reparten en bienes y servicios que la comunidad requiere, siendo su principal capital el esfuerzo individual de cada habitante de ese territorio.

La experiencia Aché-UGP ya tiene 13 años de duración, y tuvo como fin sostener una convivencia sostenible y con equidad entre actores claves de territorios relevantes para el desarrollo del Paraguay. A continuación, podemos ver los objetivos trazados en ese momento para esta experiencia.

Objetivos trazados en esta experiencia

- Disminución de la vulnerabilidad a través del acceso a servicios básicos (Acceso a Salud y Educación)
- Disminución de la pobreza a través de la introducción de sistemas productivos competitivos.
- Mantenimiento de la Cultura Ancestral Aché a través del respeto de cooperantes (UGP)
- Fortalecimiento de su resiliencia a través de un trabajo cooperativo con productores agrícolas empresariales de la zona.

Resultados y Lecciones aprendidas

R1: Acceso a servicios básicos y marcados avances en términos de equidad

R2: Disminución de la volatilidad del ingreso de la comunidad indígena.

R2: Interacción entre comunidad indígena y el entorno de la agricultura empresarial.

R3: Mantenimiento del ambiente y de las costumbres de la cultura Aché en este territorio.

CONCLUSION

La principal lección aprendida en esta experiencia tiene que ver con el proceso de establecimiento de confianza entre partes diferentes encontradas en un territorio común. La construcción de esa confianza duro años, por lo que es importante destacar la persistencia de ambas partes en continuar con el partnership que beneficio tanto a la agricultura empresarial del territorio como a la calidad de vida de la comunidad Aché.

Es importante rescatar las siguientes frases de los autores a lo largo del Foro

“Creo que hace 43 años fueron sólo 20 personas las que se fueron, y ahora hay más de 300 personas en la comunidad. El equilibrio de mantenimiento es necesidad versus capacidad.”

“El espíritu es la comunidad. La propiedad es colectiva, los alimentos, la recreación, la escuela se gestionan colectivamente”

“Sería importante mencionar que hace 43 años era muy diferente, mi pueblo solo cazaba, recogía alimentos del monte y producían miel, y ahora sabemos que tenemos que ser autosuficientes. El gobierno donó la tierra, pero necesitamos trabajar y usar los recursos.”

“Nuestro trabajo demuestra cómo la cooperación y el esfuerzo crea cambios positivos. La herramienta fundamental es el respeto y el esfuerzo para la capacitación continua”

“Sólo porque seamos indígenas no significa que tengamos que ser pobres. Mi padre era un cazar, pero ahora tengo que luchar para que mis hijos tengan la educación que queremos para ellos, esa es nuestra lucha. Pudimos cambiar la

mentalidad de que los nativos tienen que ser pobres y permanecer en el bosque. Podemos ser educados. Podemos trabajar. Podemos hacerlo.

“La herramienta de mi padre era la flecha y el arco, y la herramienta de mi generación es la formación, la educación. Mi herramienta es Internet, acceso a la tecnología. Esa es mi flecha y mi arco hoy en día. Eso es lo que me permite trabajar para mi comunidad. No hay bosque. No hay animales. Ha cambiado. Esto resume el proceso de 43 años donde hubo muchas dificultades, muchos éxitos y muchos fracasos, pero lo importante es que podemos esforzarnos y que todos, cuando se les da la oportunidad, pueden esforzarse en un esfuerzo conjunto. Creen que el pequeño, mediano y gran productor puede trabajar juntos con respeto y apoyarse mutuamente en las diferentes etapas del proceso de desarrollo y desarrollo sostenible Paraguay”

Información Complementaria

- a. José Anegui, Líder de la Comunidad Aché de Puerto Barra
- b. Lilian Cabrera, Gerente Unión de Gremios de la Producción (UGP)
- c. Héctor Cristaldo. Presidente de la Unión de Gremios de la Producción (UGP)

Referencias bibliográficas

- Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay, (2002) Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación. 76 p.
- Entrevista a Hector Cristaldo, Jose Anegui y Lilian Cabrera.
- Presentacion del Foro.
- Documento de Proyecto. Integrando la Conservación de Biodiversidad y Manejo Sustentable de la Tierra en las practicas de producción en todas las biorregiones y biomas del Paraguay (2014) UNDP <http://greencommunitiesparaguay.org/wp-content/uploads/2017/12/PRODOC-Paisajes-de-Producci%C3%B3n-Verde.pdf>

Hallazgos, recomendaciones y próximos pasos

Estas conclusiones y recomendaciones son una combinación de los elementos mencionados por los panelistas que presentan y las observaciones posteriores al foro recopiladas de los miembros del proyecto CESEET. La siguiente sección ofrece acciones de seguimiento propuestas para aprovechar esta experiencia.

Hallazgos y recomendaciones

1. Los problemas de EET son oportunos ahora en Paraguay

Como se demuestra a través de los altos niveles de participación comprometida durante este primer foro académico, los temas de equidad, ética y transparencia están resonando dentro de Paraguay en este momento. Más de 400 personas se registraron para este foro virtual, y la tasa media de participación durante todo el día fue de 150.

Los conceptos de transparencia y ética fueron destacados y discutidos a lo largo de las presentaciones, documentos y conversaciones que tienen lugar durante el foro. De los documentos destacados en este procedimiento, la mayoría de ellos se centraron en la necesidad de mantener la ética y la transparencia a través de las leyes y comportamientos públicos para abordar los problemas de corrupción en el sector público.

2. Existen más leyes ahora que antes, pero falta cumplimiento y aplicación

Existen leyes actuales, como la Ley No 5189/2014 que obliga a las autoridades gubernamentales a publicar información actualizada en una plataforma web, que tiene como objetivo mantener un comportamiento ético y transparente dentro de Paraguay. Ante la necesidad de funcionarios transparentes, como mencionaba la ministra de SFP Cristina Bogado (véase el documento del Ministro Bogado para más detalles), los ciudadanos y los jóvenes deben participar activamente en el seguimiento y el llamamiento al cumplimiento y cumplimiento de estas leyes, utilizando estas herramientas proporcionadas para obtener información y hacer responsable a su gobierno.

Si bien existen y son buenas leyes como la No 5189/2014, todavía hay una necesidad significativa de abordar la comprensión, el cumplimiento y la aplicación de estas leyes para todos los miembros de instituciones gubernamentales, educativas y otras instituciones públicas y privadas.

3. Apoyar y fortalecer los esfuerzos existentes

Para apoyar los esfuerzos contra la corrupción ya en marcha y discutidos durante este foro, varias recomendaciones específicas fueron puntualizadas:

- a. Desarrollar campañas de sensibilización sobre la corrupción para todos los niveles;

- b. Publicar las consecuencias de violar los códigos de conducta de las normas éticas;
- c. Simplificar los procesos de investigación;
- d. Proporcionar a las oficinas anticorrupción personal y recursos cualificados;
- e. Posicionar a los oficiales anticorrupción en la gestión organizacional.

Los debates durante este foro recomiendan que, para desarrollar verdaderamente una sociedad más ética, transparente y equitativa, debe haber un trabajo coordinado de diversas instituciones públicas y todos los miembros de la comunidad educativa y del sector público del Paraguay deben comprometerse con estos principios y liderar con el ejemplo.

4. La equidad merece más atención

Como la mayoría de las presentaciones y trabajos de este foro se centraron en la ética y la transparencia, una de las principales constataciones es que el concepto de equidad es relativamente menos comprendido y abordado en las entidades aquí representadas. La equidad es un tema muy importante y la creación de oportunidades y acceso para las comunidades marginadas es algo que debe abordarse entre los líderes de todos los sectores, incluidas las instituciones gubernamentales y educativas.

Concretamente, en la presentación sobre el Grupo Comunitario Aché se debatió la necesidad de que el gobierno y la sociedad del Paraguay aborden los prejuicios sociales y la discriminación que siguen persistiendo contra los pueblos indígenas (véase el documento técnico de José Anegui y Héctor Cristaldo para más detalles). Además, la Dra. Zully Vera de Molinas, Rectora de la Universidad Nacional de Asunción, sugiere más trabajo sobre equidad en el sector de la educación superior, como a través del Observatorio Regional para la Calidad de la Equidad en la Educación Superior en América Latina, para apoyar a los estudiantes universitarios y a las familias en situaciones vulnerables y promover entornos de trabajo equitativos e inclusivos.

5. El formato virtual funciona

Si bien este foro estaba destinado inicialmente a ser un evento presenciado que se llevaba a cabo en la Universidad Nacional de Asunción, la pandemia global COVID-19 dio lugar a un cambio a un entorno virtual de seminarios web. Con más de 400 participantes registrados, individuos de Paraguay y Estados Unidos se mostraron cómodos y participativos en este entorno virtual.

Utilizando este formato virtual, el foro pudo llegar a una variedad de organizaciones y sectores que de otro modo no habrían podido asistir a un foro en persona. A medida que esperamos planificar el segundo foro académico anual, las lecciones aprendidas de la ejecución exitosa de este primer foro serán fundamentales para continuar la participación y los debates.

Próximos pasos

Tras el éxito de este primer foro anual, los próximos pasos para el equipo del proyecto CESEET y la comunidad EET de Paraguay incluyen:

1. **Difundir los procedimientos del Foro como herramienta de referencia** – Los procedimientos serán publicados tanto en inglés como en español para ser compartidas con diferentes sectores de los Estados Unidos y Paraguay.
2. **Organizar el segundo foro anual para mediados de 2021** – Para abordar la falta de comprensión y la falta de enfoque en la equidad que se observa en este primer foro, el segundo foro tomará un enfoque más centrado que mira el rol de la Universidad en la defensa de los principios de equidad, inclusión y acceso.

Pensamientos finales

A medida que nos enfocamos en desarrollar el trabajo fundacional y utilizamos los debates destacados en este primer foro académico anual como piedra fundacional, debemos reflexionar sobre las palabras de muchos de los presentadores y líderes que se exhiben aquí. Gerardo Gómez, Vicepresidente del Consejo de Administración de ANEAES, al concluir su presentación durante este foro, explicó que a la hora de defender los principios de ética, equidad y transparencia, las buenas intenciones por sí solas no son suficientes a menos que vayan acompañadas de medidas inteligentes, determinación y perseverancia, y la capacidad de resistir las tentaciones externas e internas, especialmente cuando se implican los intereses políticos y económicos de grupos poderosos dentro de la sociedad.

Apéndice

- Para ver la grabación de vídeo del foro, acceda a este enlace:
https://youtu.be/upvpXP2_uNk

- Programa:

The screenshot shows the registration page for the "LANZAMIENTO DEL CENTRO DE EDUCACIÓN SUPERIOR PARA LA ÉTICA, EQUIDAD Y TRANSPARENCIA". The page features logos for USAID, Rutgers University - Camden, and the Center for Education on Ethics, Equity, and Transparency. It includes details about the event date (17 de junio de 2020), a call to action to "HACER CLICK PARA REGISTRARSE", and logos for various sponsors at the bottom.

PROGRAMA

PANEL MATUTINO | 9:00 - 11:30 AM

Palabras de apertura

- Dra. Gloria Bonilla Santiago, Profesora Distinguida de Políticas Públicas y Administración. Miembro de la Junta de Gobernadores y Directora del Proyecto CESEET
- Benigno López, Ministro de Hacienda de la República de Paraguay
- James Spalding, Presidente del Comité Asesor del CESEET y Presidente de la Financiera El Comercio SAECA
- Lee McCleary, Embajador de los Estados Unidos para la República de Paraguay

Palabras de bienvenida

- Dra. Zully Vera de Molinas, Rectora, Universidad Nacional de Asunción
- Cristina Bogado, Ministra, SFP
- Michael Palis, Rector de la Universidad Rutgers-Camden
- Federico Mora, Coordinador General, BECAL
- Claudelia Marin, Directora General del INAES
- Nicolás Pron, Presidente de la Federación de Estudiantes de la UNA

Panel de la mañana

El propósito de este panel es promover un diálogo intersectorial sobre experiencias relacionadas con la EET y los mecanismos de adaptación de las mejores prácticas dentro de los distintos entornos de la sociedad y, de esta manera, motivar a una masa crítica multidisciplinaria comprometida con valores basados en la Ética, la Equidad y la Transparencia.

Moderadora: Dra. Gloria Bonilla - Santiago

Palabras Introductorias: Una Perspectiva Global:

- Peter Ainsworth, Asesor Senior de Anticorrupción - División Criminalística, Departamento de Justicia de los Estados Unidos

Sector Gubernamental:

- Martín Arévalo, Senador
- Cristina Bogado, Ministra de la Secretaría de la Función Pública

Sector de Educación Superior:

- Dra. Zully Vera de Molinas, Rectora, Universidad Nacional de Asunción
- Gerardo Gómez, Vicepresidente del Consejo de Administración – ANEAES
- Hugo Ferreira, Rector, UTIC

BREAK | 11:30 AM-12:30 PM

PANEL DE LA TARDE | 1:00-3:30 PM

El propósito de este panel es compartir y promover las mejores prácticas de EET entre el gobierno, las instituciones de educación superior, las instituciones de educación primaria y secundaria (K-12), las ONGs, el sector privado y el público en general.

Moderador: Dr. Andres Molina

K-12 y Sociedad Civil:

- Claudelia Marin, Directora General del INAES
- Oscar Charotti, Director Ejecutivo de Juntos por la Educación
- José Casañas, Director General Anticorrupción del Ministerio de Educación y Ciencias
- Raúl Quiñónez, CEAMSO, Coordinador del Programa de Transparencia

Representantes del Sector Privado y Comunidad Indígena:

- Raúl Vera Bogado, Presidente Banco Regional
- José Aneguí, Líder Comunitario Aché
- Héctor Cristaldo, Presidente Unión de Gremios de la Producción

Palabras de Cierre:

- Dra. Gloria Bonilla-Santiago
- Dra. Zully Vera de Molinas
- James Spalding



USAID
DEL PUEBLO DE LOS ESTADOS
UNIDOS DE AMÉRICA



ETHICS, EQUITY AND TRANSPARENCY WEBINAR: A CALL TO ACTION TO CONSTRUCT A NEW PARAGUAY



**JUNE 17, 2020
VIA WEBEX**

Table of Contents

| | |
|--|-----------|
| EXECUTIVE SUMMARY | 2 |
| <i>HECEET Overview</i> | 2 |
| <i>Overview of the Forum</i> | 3 |
| INTRODUCTORY REMARKS | 6 |
| FORUM PROFESSIONAL TECHNICAL PAPERS | 7 |
| Morning Session | |
| Transparency in the use of Public Funds <i>Cristina Bogado</i> | 8 |
| Ethical Management, Intelligent Management <i>Gerardo Gómez</i> | 12 |
| Afternoon Session | |
| Training Teachers for their Professional Performance with Equity, Ethics & Transparency <i>Claudelina Marin</i> | 19 |
| Introduction of Transparent Practices in the Ministry of Education & Culture <i>Fernando Casañas Levy</i> | 30 |
| Towards an Open State: Transparency, Participation & Ethics <i>Raul Quiñónez</i> | 34 |
| Associativism & Multiculturalism for Development <i>Jose Anegui & Hector Cristaldo</i> | 39 |
| FINDINGS, RECOMMENDATIONS AND NEXT STEPS | 44 |
| Findings and Recommendations | 44 |
| Next Steps | 46 |
| Concluding Thoughts | 46 |
| APPENDIX | 47 |

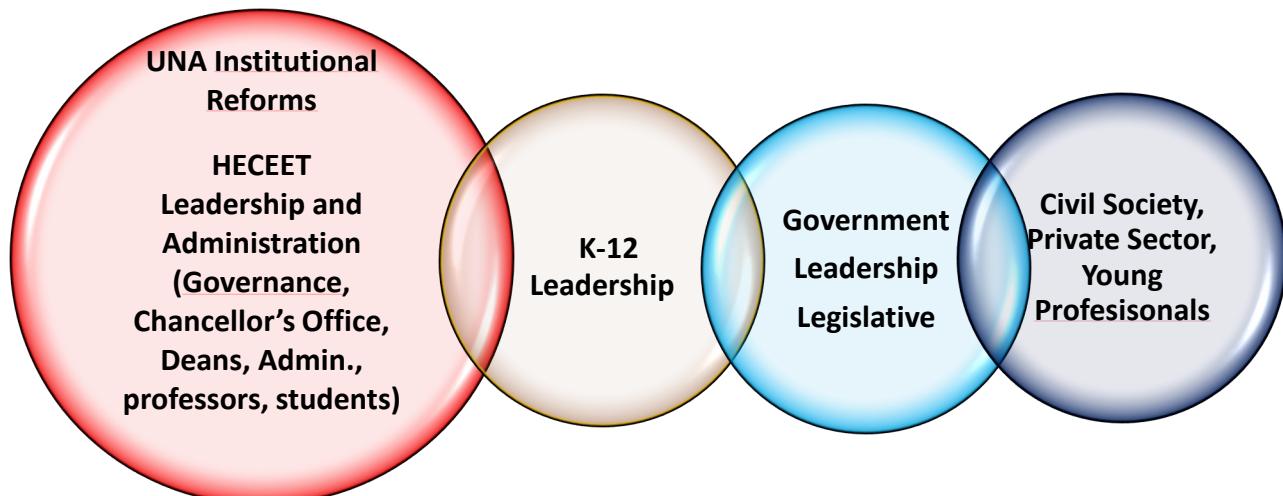
This report was made possible thanks to the generous support of the people of the United States of America through the United States Agency for International Development (USAID). The contents of this report are the responsibility of the authors and do not necessarily reflect the views or positions of the U.S. Agency for International Development or the U.S. Government.

Executive Summary

HECEET Overview

The Higher Education Center for Ethics, Equity and Transparency (HECEET) is a comprehensive, three-year, dual purpose educational capacity building initiative for Paraguay targeted at leaders across various sectors. First, the HECEET initiative results from collaboration between Rutgers, the National University of Paraguay (UNA) and the U.S. Agency for International Development (USAID) and focuses on capacity-building through strategic actions to promote transparency, civility, citizenship and equity as fundamental pillars of a democratic governance system. It is working to strengthen a rule of law culture based on ethics, equity and transparency (EET) in higher education (UNA), K-12, government, civil society organizations and the private sector. Second, The HECEET Center is dedicated to improving UNA's institutional and human capacity in Paraguay as a strategy to address the problems and challenges of corruption, transparency, public accountability, integrity and equality.

The portfolio of capacity-building programs for EET is directed at the sectors shown in the graphic below:



The UNA institutional Reforms sphere is relatively larger than the others to reflects the fact that a significant portion of the initiative's activities are directed at the UNA, Paraguay's largest university. Key technical and policy activities with the UNA include human capacity building through research projects and publications on EET-related issues, Certification of Leadership in Ethics, Equity and Transparency training, student and faculty academic exchanges, the development of EET-related courses, and civic engagement through academic forums and presentations of research results. In addition to human capacity building, the HECEET project aims to institutionalize the Center within the UNA, incorporate administrative innovations with the UNA higher education structure, and partner with organizations from other sectors in research and extension.

This three-year initiative is in partnership with Rutgers University and funded by the United States Agency for International Development. Throughout HECEET's programmatic solutions, there is a prevailing focus on strengthening Paraguay's capacity to build and sustain public structures that are grounded on transparency, ethics and equity in Higher Education and public institutions. At the core of the work is ensuring equity and inclusion remain cross-cutting activities.

Overview of the Forum

The proceedings presented here reflect upon HECEET's first academic forum titled ***Ethics, Equity and Transparency: A Call to Action to Construct a New Paraguay***. This forum, held via WebEx on June 17, 2020, provided an opportunity to gather university, public and private sector leadership and talent from Paraguay and the United States to create a sustainable collaboration for sharing important and innovative best practices, relevant research findings and practical experiences around the topics of ethics, equity and transparency. Additionally, the participation in this dialogue exchange aimed to identify how public leadership and Higher Education Institutions can be anchor and driving forces of change to address problems of corruption and reinforce the Rule of Law amongst all societies. Presenters and attendees were given the opportunity to interact, disseminate, explore, share, inform, empower, and engage with academics and experts across sectors, strengthening the principles of ethics, equity and transparency as harbingers for large scale transformation.

The overall goal of this forum was to bring together a diverse, multisectoral group of leaders and experts to engage in discussions on the importance of ethics, equity and transparency in maintaining a more just society. The main objectives for this forum include the following:

Objective 1: Share and promote ethics, equity and transparency best practices among government, higher education institutions, K-12 institutions, NGOs, the private sector, and the general public.

Objective 2: Promote a dialogue among communities about their EET-related experiences and ideas on how to adopt best practices within their environment.

Objective 3: Motivate the critical mass of multidisciplinary, diverse and cross-cutting sectors and stakeholders committed to upholding the values of ethics, equity and transparency.

The forum was structured with presentations that included an overview of the topics of ethics, equity and transparency as well as case studies in particular organizations and communities that exhibited work in these areas. This academic forum was planned with the HECEET staff, based in both the United States and Paraguay, with some guidance and input from USAID and HECEET's Advisory Committee, particularly the chairperson, James Spalding. Originally, the forum was set to be in-person and take place at UNA's San Lorenzo campus with the logistical assistance of staff in the UNA Chancellor's office. However, due to the global COVID-19 pandemic, international travel and gathering of large numbers in one area was no longer an option, so the HECEET team made the decision to move the forum to an online platform, WebEx. Through a combination of pre-recorded videos and live online presentations, the HECEET team was able to support an engaging and important dialogue throughout the day of June 17.

The day began at 9 am with opening remarks from Dr. Gloria Bonilla Santiago, HECEET Project Director, Benigno Lopez, Paraguay's Minister of Finance, James Spalding, HECEET Advisory Chair, and Lee McClenney, United States Ambassador to the Republic of Paraguay. These opening remarks provided context for the work the HECEET project is doing within Paraguay as well as why this is an important global conversation to have at this time. The opening remarks were followed by welcoming remarks from HECEET project partners, representatives from UNA, Secretaria la Funcion Publica, Rutgers University – Camden, BECAL, and INAES. (See Appendix for a copy of the Forum Program with names and titles).

Following these opening and welcoming remarks, the morning panel discussion began with presentations from five representatives of Paraguay's government and higher education sectors, as well as an introductory video from Peter Ainsworth, Senior Anti-Corruption Counsel at the United States Department of Justice. The key takeaways from each of these presentations are profiled later in these proceedings. Upon concluding the presentation portion of the morning panel, moderator Dr. Santiago led a question and answer session, gathering input from the webinar audience. The morning panel ended around 12pm with an hour break for lunch and reconvened at 1pm for an afternoon panel discussion modeled similarly to that of the morning. This afternoon session began with presentations discussing ethics, equity and transparency from seven individuals in Paraguay's K-12, NGO and private sectors as well as Indigenous Community representatives. Summaries and key takeaways of each of these presentations are included later in these proceedings. Dr. Andres Molina moderated this session and led the question and answer portion following the presentations. The forum concluded with closing remarks from Dr. Gloria Bonilla Santiago, Dr. Zully Vera de Molinas, and James Spalding. (See Appendix for full Forum Program).

These proceedings contain the PowerPoint presentations/videos shared by the 11 invited speakers (see Appendix). They also contains the more detailed papers from six (6) of speakers' presentations. While all the presentations were useful and provided insightful perspectives, the HECEET project found these particularly representative of the activities currently underway in Paraguay around issues of ethics, equity, and transparency. Through a combination of pre-recorded videos and live online presentations, the HECEET team was able to support an engaging and important dialogue throughout the day. All parties involved were pleasantly surprised to see over 400 people register for this event, with an average participation rate at

any given time of about 150 people. This high level of committed participation demonstrates the interest in EET issues today in Paraguay.

These Proceedings can be used as a reference document for those who participated in the forum, to recall key themes and potential contacts moving forward to construct EET related activities together. This document can also be shared with people who did not participate in the forum, as a means to demonstrate what is currently being done in Paraguay surrounding EET issues, and as a means to continue to generate interest and dialogue in these issues. This first forum will be followed by another one in 2021, most likely dedicated to a specific theme within EET.

Introductory Remarks

Dr. Gloria Santiago-Bonilla, HECEET Center Director, Distinguished Board of Governors Distinguished Service Professor, Graduate Department of Public Policy and Administration at Rutgers, The State University of New Jersey

Welcome, it is a pleasure and an accomplishment to introduce the proceedings from the first annual forum and launching of the Higher Education Center for Ethics, Equity and Transparency in Paraguay. The HECEET is a comprehensive educational capacity building initiative for Paraguay targeted at four sectors: government and legislative officials; private sector, NGOs, young professionals; K-12 school leaders; and Higher Education Leadership, including the UNA. This initiative is in partnership with Rutgers, the State University of New Jersey. The initiative focuses on strengthening Paraguay's capacity to build and sustain public structures that are grounded on transparency, ethics, and equity in Higher Education and in other governmental institutions.



The theme of this first annual forum, *Ethics, Equity and Transparency: A Call to Action to Construct a New Paraguay*, captures the importance of the times and the urgency to act. Ideally, this forum would have been in person but the challenges of the COVID-19 pandemic have created a new reality for all. Prior to introducing some of the great research from the forum, I would like to acknowledge the partners that have come together to make this project and this event possible: USAID for providing the resources and guidance to embark on this journey to develop a university-based center that will address Ethics, Equity and Transparency in Paraguay as the country continues to embark in an agenda to improve the democratic values and institutions that will take the country into a prosperous future; Lee McClenney, United States Ambassador to Paraguay; Benigno López, Ministro de Hacienda de la República de Paraguay; and Dr. Zully Vera, the Chancellor of UNA. Mr. James Spalding, Chair of our Advisory Committee has believed in and taken a “si se puede” approach that guarantees our collective success. Michael Palis, Provost of Rutgers University – Camden has been essential in allowing me to go global with my projects and ideas. And to our collaborators: INAES, BECAL, Secretaria de la Funcion Publica, ANAES, Federación de Estudiantes de la UNA, CONACYT, we are grateful for their support.

The Higher Education Center for Ethics, Equity and Transparency is driven by a firm commitment to the roles of Rule of Law and development. Both are strongly interrelated and mutually reinforcing. The Rule of Law is essential for sustaining an inclusive economic growth and just society. The global challenges of 2020 force institutions of higher learning, the government, private sector, and civil society to redefine their roles and patterns of engagement to preserve the “common good” as a fundamental priority for the United States and Paraguay alike. Our Universities must capitalize on their missions as engines for innovation, research, capacity-building, and solution-generation. These challenging times call on us all to explore our collective needs and exchange perspectives about the most effective strategies for stabilizing communities and allocating resources to the most vulnerable populations in our countries, as well as work to strengthen the principles of ethics, equity, and transparency as harbingers for large scale transformation.

The current global state of affairs provides us an opportunity to re-think, re-innovate and re-invent how our education, economic and health systems can best deliver quality learning opportunities for our children to survive and thrive in today's rapidly changing and uncertain world with the goal of eradicating poverty and promoting the full realization of human rights and potential. Equity, ethics and transparency are central and interrelated concepts in this debate because the Rule of Law fosters development through strengthening the voices of those that are marginalized by providing access to justice, ensuring due process and establishing just laws and processes.

The University holds a unique position to lead such effort in partnership with government and legislative officials and public institutions, the K-12 sector, NGOs, and the private sector. This level of multi-sectorial engagement is at the core of the work through a series of programs that will highlight the ways in which we can strengthen civil society in Paraguay. This served as the call for this first annual academic forum whose proceedings are included here, bringing these important themes front and center to Paraguay's continued quest for democratic development.

Forum Professional Technical Papers

Morning Session

The first panel of *Ethics, Equity and Transparency: A Call to Action to Construct a New Paraguay* included representatives from Paraguay's Higher Education and governmental sectors. Peter Ainsworth, Senior Anti-Corruption Counsel - Criminal Division, United States Department of Justice, provided opening remarks discussing the importance of addressing global corruption issues for the successful execution of democracy as well as a number of best practices for addressing such issues in recent history. The following leaders in their respective fields presented personal research and experience to promote a dialogue among communities about their EET-related experiences and how to adopt best practices within their environment and motivate the critical mass of multidisciplinary, diverse and crosscutting sectors/stakeholders committed to EET values. The papers presented here highlight the research from this panel.

Transparency in the Use of Public Funds

The Secretariat of Civil Service responsible for monitoring Law No. 5189/2014

Cristina Bogado

Minister-Executive Secretary
Secretariat of Civil Service
Asuncion, Paraguay

June - 2020

Target audience

Citizens, organized civil society, the media, educational and scientific institutions, and the civil service in general are committed to transparency in the use of public funds for remunerations and other benefits allocated to civil servants in Paraguay. The highest institutional authorities of more than 400 agencies and entities of the three branches of government and the three levels of government; and officials of the Secretariat of Civil Service who are responsible for carrying out permanent monitoring utilize this law with a high level of commitment and responsibility based on institutional principles and values.

Introduction

The application of Law No. 5189/2014 constitutes for the Paraguayan State a transcendental advance in the process of making the use of public funds allocated to remunerations and other benefits received by the civil service transparent.

The highest institutional authorities of the three branches of government and the three levels of government are therefore obliged to disclose a series of information on a web platform, which must be updated monthly, while failure to do so is punishable by a fine.

Key stakeholders are citizens, segments of society and the Secretariat of Civil Service (SFP, in Spanish), the latter having a double commitment to ethics and transparency, as an institution that is subject to compliance with the regulation and an entity responsible for the continuous monitoring of the obligation of the

law. SFP officials must have the capacity, competence, and integrity to perform their assigned duties.

Introduction to the scenario

In 2014, Law No. 5189 was enacted, "establishing the mandatory provision of information on the use of public funds for remuneration and other benefits allocated to civil servants of the Republic of Paraguay".

This regulation establishes that all public institutions in Paraguay must disclose a series of information regarding the use of public funds, with a strong emphasis on the allocation of civil service salaries, as well as budget implementation. The law assigns responsibility for compliance monitoring to the Secretariat of Civil Service, which reports to the Office of the President. In the same year, Law No. 5282 "On free citizen access to public information and government transparency" was under discussion, promoted by civil society and non-governmental organizations.

Also, part of this scenario is a series of publications produced by various print media outlets, bringing to light corruption cases, (planillero/a,¹ unjust enrichment and influence peddling); as an example, the most prominent cases are those known as "the VIP Secretary", "the Golden Baby Sitter", "the VIP Groundskeeper", among others.

Faced with citizen pressure to make the use of public funds allocated to salaries transparent, and above all to know the salary of each civil servant, the Legislative Branch, pressured by journalistic publications, passed

Law 5189 while the Law on free citizen access to public information was being analyzed in depth. The Executive Branch then endorsed Law 5189 as well.

One of the sectors most interested in the application of the regulation was the journalistic sector, and by extension the media. The newspaper ABC Color even developed a public official "search engine" based on publications and citizen reports.

There are two main initial difficulties in the application of this law. The first is the lack of clarity regarding the receiving institution of fines for noncompliance, which is not defined in the Law. The second issue was State Agencies and Entities (SAEs), currently totaling 415, expressed resistance to the obligation to disclose the reports. Additionally, out of 255 municipalities, 106 do not have an electronic portal to date.

A weakness is the limited staffing and the budget deficit to invest in a system that allows the automation of the process by the Secretariat of Civil Service.

As a strength, the Secretariat of Civil Service has established a monitoring procedure that includes a monitoring matrix that initially consisted of 5 degrees or levels of compliance, and now consists of three degrees as well as the procedure for the application of sanctions to those authorities who fail to comply with the Law.

An important note is that, from the time the Law came into effect until now, there has been no known filing of an unconstitutionality action against the regulation before the Supreme Court of Justice.

Application of Law 5189/2014

Since Law No. 5189/2014 came into effect, the Secretariat of Civil Service (SFP) has monitored more than 415 institutions throughout the country, belonging to the three branches of government and the three levels of government, as well as the binational entities.

1. Executive Branch
2. Legislative Branch
3. Judicial Branch
4. Office of the Comptroller General
5. Decentralized Entities
6. Departmental Governments
7. Autonomous and Autarkic Entities
8. Public Social Security Entities

9. National Universities
10. Official Financial Institutions
11. State-Owned Companies
12. Military Forces
13. Corporations w/ State equity holding
14. Municipalities
15. Binational Entities

In this section, we put forward some considerations about the responsibility assigned to the SFP,² to be a permanent controller of the compliance of the Law by public institutions.

1- Define the receiving entity of fines resulting from non-compliance with Law 5189/2014

The regulation establishes that the Secretariat of Civil Service is responsible for the continuous monitoring of compliance with the Law but does not establish the mechanism or beneficiary/recipient institution of fines resulting from non-compliance.³ Since neither the regulation nor the legal framework of the SFP gives it authority as a collecting entity, the legal opinion of the Ministry of Finance was requested. The Ministry of Finance, through the Office of the Counsel for the Treasury, issued opinion 915/2014 in the following terms: "... since Law 5189/2014 did not define a specific application for such fines, they must be deposited in the name of the Public Treasury, and must be considered as freely available treasury revenue under the FF10 "Treasury Funds" line. In another section, the opinion states that "for this purpose, the Secretariat of Civil Service, if it deems it appropriate, may establish a procedure by means of an institutional resolution.

2- Define the procedure for monitoring on a monthly basis and for application of fines

In this context, the SFP issued Resolution No. 709/2014 approving an assessment matrix and the procedure for notifying those institutions that are in non-compliance with the regulation. This was amended by SFP Resolution No. 1268/2015 (effective as of the January 2016 verification). Thus, the information that public institutions are required to update monthly, by fifteen working days of the following month, is monitored in accordance with Article 6 of Law 5189/2014 and, in the spirit of collaboration with SAEs, the SFP annually prepares and publishes the schedule of deadlines.

The same resolutions, with the approval of the matrix, also defined the procedure for disclosure of reports on monitoring results on the institutional website, and subsequently notifying the institutional authorities of non-compliance.

A defense period was also established, allowing public institutions to assess their level of compliance and state reasons for non-compliance. These defenses were, according to the evidence of the parties, in rectification of their level of compliance or in ratification of their non-compliance.

Presentation of a defense, which gives the institutions the opportunity to present their exposition, allowed improvement of the quality of the manual work carried out by officials, understanding that a margin of error in the monitoring is possible.

3- Establish responsibility for coordination and single channel of communication with institutions

Initially, coordination of the monitoring of Law 5189/2014 lay with the General Directorates of Planning and Monitoring and Strategic Communication, the latter being in charge of direct contact with the heads of public institutions to answer inquiries regarding the law, thus avoiding direct contact with monitoring officials.

In this way, pressure exerted by institutions with respect to their level of compliance was avoided and this allowed monitoring officials to carry out their work in an objective manner, safeguarding the integrity of the institutions at all times.

A single repository has also been defined for the safeguarding of monitoring processes, with restricted access as a preventive measure.

Progress and challenges

In response to the disparity in format and quality of information disclosed by public institutions a new monitoring matrix was applied in 2016, expressing that SAEs are required to disclose at least 90% of the information related to these parameters in order to attain an intermediate level of compliance.⁴

Of 255 municipalities, 149 have a website and a total of 106 municipalities do not have an electronic portal. Throughout the different months of assessment, since the regulation came into effect, between 70 and 80 municipalities have requested or are requesting the support of the SFP to comply with disclosure in accordance with the legal provision.

From July 2014 to April 2020, 76 monitoring processes have been carried out, currently to 415 public institutions of the three branches of government and the three levels of government. A total of 3,263 notices of non-compliance have been issued. In relation to the defenses presented by affected institutions, more than 400 have been filed, of which 226 were rectified during the review process.

The Secretariat of Civil Service estimates a total of Gs. 42,657,836,238 (US\$ 6,825,253) for non-compliance by institutions and has records of payment of imposed fines in the amount of Gs. 640,028,948 (U\$ 102,404) deposited to the Public Treasury account, administered by the Ministry of Finance.

The SFP, through the coordination of monitoring, provides technical assistance to those responsible for adhering to Law 5189/2014. As part of this process, emphasis is placed on the spirit of the law, which is that information is to be made available to the public and not to the SFP. Currently, public institutions adhere to the institutional transparency required by publicizing it on their websites and social networks. In this way citizens become aware of their institutional management, of who is complying with the regulation, and the work done by the SFP.

Institutional proposal

The Secretariat of Civil Service, as the governing entity of the policies on people management and institutional development, responsible for ensuring compliance with Law No. 1626/2000 "On the Civil Service", has been assigned several control and monitoring responsibilities, such as laws on the inclusion of people with disabilities in the public sector, the inclusion of persons belonging to indigenous communities, among others.

In order to further the scope of the application of these regulations, including Law 5189/2014, the SFP has

prepared and submitted to the Office of the President and the Office of the Vice-President a proposal of the "PRELIMINARY DRAFT OF THE CIVIL SERVICE BILL" and the "PRELIMINARY DRAFT OF THE BILL ESTABLISHING THE NATIONAL CIVIL SERVICE MANAGEMENT SYSTEM AND CREATING THE NATIONAL DIRECTORATE OF CIVIL SERVICE",

The proposal states that the governing body should have the power to:

- Monitor and control compliance with obligations on the provision of information on the use of public funds for remunerations and other benefits paid to officials and employees of the civil service, by State Agencies and Entities.
- Sanction State Agencies and Entities in the event of non-compliance or delay in the disclosure of information on the use of public funds on remunerations and other benefits allocated to civil service officials and employees.
- Collect fines for failure to provide information on the use of public funds for remunerations and other benefits allocated to civil service officials and employees.
- It is envisioned that the amount of the fines at the time of the establishment of the present law for non-compliance will persist with Law No. 5189/2014 "ESTABLISHING THE OBLIGATORIENESS OF THE PROVISION OF INFORMATION ON THE USE OF PUBLIC FUNDS ON REMUNERATIONS AND OTHER BENEFITS ALLOCATED TO CIVIL SERVANTS OF THE REPUBLIC OF PARAGUAY", as amended by law 5747/2016.

Conclusion

By the principle of legality, a public authority or public official can only act to the extent that their intervention is authorized or permitted by law. This is unlike individuals, who are allowed to do everything that is not otherwise prohibited. In other words, according to administrative law, everything that is not written is forbidden to public officials, so they have greater responsibility to abide by the regulations and must frame their actions within them.

The SFP, as the governing entity of policies on people management and institutional development, must provide the mechanisms for discharging the responsibili-

ties assigned to it by the law and must ensure that public institutions effectively fulfill their legal mandates, based on the principles of ethics, equity and transparency.

The proposal prepared and submitted by the SFP to the Office of the President and the Office of the Vice-President aims to remedy the aspects not defined in regulations in order to enhance their application and achieve their institutionalization.

References

Ley N° 5189 que establece la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay, 20 de mayo de 2020. *Gaceta Oficial*, nº 68, de 21 de mayo de 2014, p. 1-3.

Notes

¹ Dictionary of Americanisms (2010). Adj. Py. Referring to a public employee, who receives remuneration without performing any effective tasks. Avail. At <http://lema.rae.es/>

² Law 5189, 2014, Article 9, Official Gazette of the Office of the President. At www.gacetaoficial.gov.py

³ Law 5189, 2014, Article 8, Official Gazette of the Office of the President. At www.gacetaoficial.gov.py. Transcription of the article: "Incumbents of Public Bodies or Entities that fail to comply with the obligation to inform as prescribed in this law will be punishable with one hundred and eighty days of fines. Amended by Law No. 6747/2016 establishing that the penalty applies to institutions that fail to comply with the obligation to report, which to date amounts to Gs. 15,181,200 (US\$ 2,400).

⁴ Law 5189, 2014, article 3, in the Official Gazette of the Office of the President, at www.gacetaoficial.gov.py

Ethical Management, Intelligent Management

Experiences of Ethical, Equitable and Transparent Management at the Vice-Ministry of Higher Education

Gerardo Gómez Morales

Vice President and member

Board of Directors of the National Agency for Higher Education Evaluation and Accreditation

ANEAES

2013-2016

This experience is intended as a contribution to those who, from managerial functions in public administration, wish, with frankness, to carry out an efficient management, putting into action the precepts of ethics, equity, and transparency. Our hypothesis is that for an ethical management with equity and transparency, although basic, good personal conscience is not enough, but we also need intelligent management, in having a team of committed people, in applying the organizational principles and technological instruments to prevent or reduce corruption.

Introduction

The experience presented below, accompanied by details of actions and reflections, aims to indicate the traces of a fundamental life choice that has translated into the implementation of principles and values in situations and areas of the duties that have been exercised as a civil servant, not without difficulties and serious challenges. As is common knowledge, public service is the opportunity that a citizen has to exercise a certain service to citizens, offering an added value, using public funds with due equity and transparency. But it is also commonplace in the popular imagination to see it as an opportunity for unjust, unscrupulous enrichment through the administrative power exercised in each public institution. In fact, it is easy to speak of principles and values as statements to give ourselves a certain moralistic air, but it is more difficult to proclaim them when their practical application and the interpretation of the solutions that are administered in each reality or circumstance leave more doubts than certainties and with milestones in the middle term, when they do not overwhelm us with

frustrations.

What principles and values should a public official refer to, in addition to transparency and equity, in order to keep them in mind as many times as opportunities arise to resolve ethical issues in their management? As a principle, of course, the dignity of the human person must be placed at the main gate of the institution. Its most immediate implication will be the value of humility, a common denominator to fight for a wholesome administration, in the search of valid and lasting solutions. Its good neighbors will be honesty and truthfulness. Humility does not necessarily imply being or appearing poor, materially speaking, but poor in spirit, in the biblical sense of the term. It involves recognizing one's own smallness in the face of the mystery of human life in which the equal dignity of all human beings is contemplated and submitting to the will of God.

In Guarani there is a proper expression for humility: *ndajejaposéi*, which consists in the knowledge of one's own limitations and weaknesses, as opposed to the pretension of the *jejapó*, to be proud and to appear to be what one is not. So, the first attitude of the public official, more so, of a professional in the public service, is humility. Be in one piece (wholesome). The great fruit one can reap from this attitude is continuous learning. One does not go through life strutting about what one knows, only to humiliate others, but learning, marveling at what is revealed before one's eyes. Then, she adds a little more of her own creativity and experience, consolidated in knowledge, so

that this treasure of humanity grows, which is, I believe, the spirit and the great motivation of this Forum. To build learning about the struggles of men and women for an ethically responsible, transparent, and equitable society.

Institution, location, field and area of influence of the experience

The period of time of these experiences is between 2013 and 2016, when I was appointed Vice Minister of Higher Education, in the then called Ministry of Education and Culture (MEC), under the presidency of Horacio Cartes, the Minister being Mrs. Marta Lafuente.¹ Law No. 1264/1998, the General Education Act, was in force, and very recently Law No. 4995/2013, the Higher Education Act, had been passed. Under these laws, the Ministry of Education and Culture (MEC), through the Vice-Ministry of Higher Education (VES), was entrusted the registration of academic qualifications. As most of the graduates in Paraguay know, a qualification is the express recognition of academic character, which is granted to a person at the end of a course or program and for having fulfilled the academic requirements required by an institution of Higher Education. Qualifications of higher education graduates must be registered with the MEC, an act that constitutes legal authorization for the exercise of the profession (Art. 72, Law 4995/13).

Development

It was at a time just after the period of the indiscriminate creation of higher education institutions (HEIs). A myriad of programs and affiliated schools existed all over the country, in the most populated cities as well as in smaller towns. In 2006, through Law No. 2529/06, the gates were opened for the creation of HEIs, programs and affiliated schools without control, which doubled the number of HEIs and an exponential growth of programs and affiliated schools. In 2010, the National Congress temporarily suspended the creation of new HEIs in order to study the new law that would regulate them. From 2011 onwards, a wave of applications for the registration of qualifications from recently created HEIs began to arrive at the MEC. Meanwhile, the new higher education law had imposed a two-year moratorium on its full enforcement. It was a time of legal "limbo", so to speak.

As I was the Vice Minister signing the registrations of qualifications, I heard rumors - later confirmed - of irregular practices at several HEIs, among which we can mention:

- a) Qualifications sold to the highest bidder, without having to go through classrooms.
- b) HEIs that validated courses from non-university professional programs to offer a bachelor's degree with an average academic life of two years, confirmed by means of payment receipts shown by the students themselves.
- c) Health programs in which classes were only taught once a week, usually on Saturdays, for theoretical classes, and for practicals, their hours of service as technicians in hospitals were recognized.
- d) Hospital practice books that corresponded to the same original book were photocopied, the first name was erased with correcting fluid and overwritten with the name of other students, with the location, date, time, and activities carried out being completely the same. These documents, almost as a general rule, omitted the name and signature of the instructor, the institution's stamp, and the schedule for the practicals.
- e) Falsification of signatures and stamps of HEIs from where some students were supposed to transfer.
- f) Foreign students at border universities violating immigration laws.
- g) Classrooms set up in private homes, shopping malls, stores, etc.
- h) When some qualifications to be registered were rejected by the MEC because of some of these shortcomings, they were presented again in the next package of qualifications, hoping to get around the controls.
- i) When comparing the grades in the transcript of records and examination records, it was found that in several cases the grades did not match.
- j) Nor did some of the course names.
- k) Some of the examination records had dates prior to the very creation of the HEIs, which suggests that the institution was apparently already active before its founding law.
- l) One institution had presented a list of 556 students enrolled between 2011 (the year it began its activities) and 2015, however, until this last

year it was presenting 1719 qualifications for registration, that is, 1163 people had apparently not been enrolled.

- I) In clear violation of Law No. 3206/07, on the Practice of Nursing, some institutions were run by professionals not related to the health area.
- m) Finally, but without exhausting the list, some institutes of higher education (university level) presented packages for registration of qualifications of programs that they were not authorized to teach (a higher institute cannot teach programs outside its area of knowledge).

The opening and operation of these HEIs was not within the scope of the MEC. Only teacher training institutes and the technical professional institutes report to the MEC. The responsibility of the MEC was to register the qualifications of graduates, but, precisely in this instance, there was the possibility of being an accomplice to the irregularities or the fence that contained so much corruption. And it is in this area where the main problem was detected: the institutional weakness of the MEC that could not guarantee the suitability of all those who were qualified to practice a profession, through the registration of qualifications.

What were these institutional weaknesses?

- a) Many qualifications took up to six months to be returned with the corresponding MEC registration (all of them were signed by the Vice-Minister).
- b) In suspicious connection with this fact, it was found that some HEIs registered their qualifications in record time, to the detriment of others that had to wait months to have their qualifications registered. There was even a loss of files. Many useful hours of management by the Vice-Ministry were consumed in attending to the numerous requests for hearings to complain about the exaggerated slowness in the delivery of certificates and registered qualifications.
- c) The controls that were carried out were only of verification of signatures and list of graduates, and the MEC had to trust the good faith of the HEIs as to the background of the graduates.
- d) It was detected that some officials had been

hired in the opposite shift (afternoon/evening) by some of the HEIs, to perform administrative duties there, which implied an evident conflict of interest.

- e) Some officials assigned themselves on an exclusive basis the handling of the files of some HEIs in particular, as if they were their clients.
- f) It was not checked whether the student had really completed the program, since the transcript of records did not prove anything; it was just a piece of paper (in some cases, it was stated that certain students were taking an exorbitant number of courses in the same year, when they would not even make it in two years; in other cases, several students had exactly the same grades).
- g) Since there was no national registry of academic programs, it was impossible to determine whether a group of graduates had pursued a legally qualified program, since that information was not available to the MEC or the newly formed National Council of Higher Education (CONEs).
- h) In not a few cases, it received some legislators who acted as advocates for some HEIs to request the acceleration of some files or directly, to smooth out the difficulties they might have, even if they have obvious irregularities or signs of fraud.

It is likely that everyone, when hearing or reading this, will have chills just thinking that they could be being treated or given advice by "professionals" graduated in these conditions. This feeling is not without good reason.

The problem and the decision

According to the indicators stated above, it can be inferred that the main problems were, first, the risk of corruption and inequality posed by the exaggerated slowness and laxity with which some files were processed for some HEIs in contrast to others. Second, the real danger of issuing the registration of qualifications to "graduates" who have not gone through sufficient academic rigors because of the low level of real control on qualifications.

Faced with this situation, it was clear that efforts could

not be concentrated only on starting a kind of witch-hunt, trying to detect corruptors and corrupted, and denounce them, with only very weak indications and evidence. In very few cases, criminals leave evidence behind in the path of their misdeeds. Nor change all the staff and bring in others from other units, as new staff could not be hired. It was only possible, and sufficient, to incorporate a few leaders with an academic, service, and creative vocation, capable of interpreting the directives, innovating, and moving the rest of the team towards the objectives. What was done was to take a management system, whose parts had a functional and logical relationship to each other, so that they could tackle institutional failures without leaving gaps or uncontrolled loopholes, which would allow the easy commitment of crimes or administrative misconduct, leaving the perpetrators in impunity.

The measures taken

First of all, I must point out here the enormous commitment of the directors who joined the team, with unbreakable honesty, without undermining or making value judgments of previous directors, who will also have given their best in their respective responsibilities. We just happened to witness different times.

With respect to the management of officials:

- a) As presented a clear sign of what was to be the line of the new administration, as a first step, near the Christmas festivities, seeing that there were rows of people going up to the floor where the Directorate of Qualification Registration was located, each with a Christmas basket, by way of presents from HEIs, I warned the officials that they could be subject to sanctions under the Art. 60 of the Law 1626/2000, "on the Public Service", whereby civil servants are prohibited, "(f) to receive gifts, tips, commissions or to take advantages by reason of their position..." It was simply a matter of dusting off the current law. All the gifts and their carriers came down again in a row, except for those who had arrived earlier without being noticed.
- b) Secondly, an administrative measure was established by which no official who was handling qualification registration files of HEIs could at the same time be an employee of any HEI. A voluntary resignation from such

employment was requested or otherwise the official would be transferred to another section of the MEC, outside of the Vice-Ministry.

- c) Third, each official had to declare whether he had any family members or close relatives within the same division. Upon becoming aware of this relationship, the affected personnel were transferred to another section of the MEC.
- d) Fourth, direct contact between applicants and officials of the Directorate of Registration of Qualifications in the offices of the institution was prohibited. Only the director could, in any case, be contacted by telephone, to answer inquiries; the only ones who could have direct contact would be the officials at the reception desk in the central hall and in full view of everyone, who also rotated from time to time in their tasks.
- e) Fifth, a system of random shifts was organized among officials in the processing of files, so that no staff would any longer have fixed "clients" to serve. No HEI could know who was in charge of the control of its file.
- f) Finally, the most trusted officials were instructed on observation and analysis objectives of the documents presented to detect possible fraud; once detected, they were recorded and rejected. Afterwards, the legal counsel was informed of the situation, either to act or to defend against a possible appeal for legal protection. Thanks to this procedure, all court rulings were in favor of the MEC.

Regarding administrative procedures:

- a) In the case of health programs, original student's internship cards in hospital centers were requested through CONES, as this was no longer within the attributions of the MEC. Through this system, it was discovered, for example, that many nursing students did not meet the practical requirements established in the Law governing this profession. Rough photocopies of practical cards were also detected, changing only the name of the student over the whited-out name.
- b) Before the enactment of Law No. 5282/2014, on Free Access to Public Information and

- Government Transparency, the MEC was one of the first institutions to rush to inaugurate its own open data system. This has made it possible for the public to access the data of issued qualifications, their origin and conditions, among others.² It was also one of the first government institutions to apply Law 5189/2014, which Dr. Cristina Bogado mentioned, with the challenge of computerizing the entire payroll of teachers in the system.
- c) In coordination with CONES, the National Cadaster of Academic Programs was carried out, which would serve as the basis for the creation of the National Registry of Academic Programs, stipulated by Law 4995/13, for which the VES organized a survey of institutions, venues and programs.³ This would serve to verify the legality of the programs whose qualifications were submitted for registration.
 - d) Resolution No. 2424/2016 was issued, "Establishing the requirements for the registration of qualifications issued by higher education institutions", providing that the maximum duration of the procedure was twenty days, that the registration signature was no longer that of the Vice-Minister, that the duration and total hours of educational offers stated in transcripts of records must comply with Law 4995/13, which made official the obligation to file reports in case of falsification or document loss and that any additional documentation could be requested from applicant HEIs to verify the veracity of the contents of the documents.
 - e) The process for the fully computerized registration of qualifications was initiated, with the use of digital signatures by HEIs. This further avoided personal contact between applicants and officials, ensured the traceability of files and control of time and responsibilities.
 - f) Resolution 8655/2016 was issued, "Authorizing the implementation of the Unique Student Registry at all levels and modalities of official, private and subsidized private management". With this Resolution, besides its own benefits to obtain the traceability of all the students enrolled in the national educational system, it would also allow to ensure

that all the students enrolled in and graduated from HEIs have completed the corresponding process, from elementary school to graduate programs. It would no longer be information reserved only for HEIs, but also open to the State.

Regarding legal procedures:

- a) Reports were filed with the Office of the Prosecutor General about all documents that showed falsifications, adulterations, or inconsistencies, for the alleged crime of *Mediated production of public documents with false content* (Article 251 of the Criminal Code).
- b) All the appeals for legal protection filed by some HEIs whose qualifications were denied registration were answered, and all of them were rejected by the Justice for being ungrounded.

Social Determinants of Ethics, Equity and Transparency in the Experience

The measures and the reasons were widely disseminated, so the great social effect was to prevent these HEIs from continuing to traffic with the illusion of thousands of young people who aspired to a university career. It also served as a warning to other HEIs that would have been operating in precarious conditions, to quickly shut down venues and programs or take drastic measures to regularize their actions. Another important social determinant for equity and transparency was to ensure a process that does not discriminate against applicants in the processing of their files, also allowing its monitoring in real time within the ministry.

Finally, the trust of HEIs and their students in the justness of the processing of their documents has been recovered in some way, making the reception of these documents within a reasonable time foreseeable. Similarly, I could say that most officials felt more protected, safe, and confident in their workplace, without the stigma of being considered corrupt.

Significant consequences for the improvement of the quality of the higher education subsystem were:

- a) CONES decided to audit some HEIs and

close them down definitively, in some cases, following reports filed by the Vice-Ministry of Higher Education with CONES, the Minister and Vice-Minister being ex officio members of this collegiate body. The sad consequence was that many students were left with a half-finished program, although, after a case-by-case evaluation, they were able to continue their careers in other HEIs.

- b) Many universities began to request that their programs be submitted to the evaluation and accreditation processes, presumably in order to, among other reasons, distance themselves from the discredit that some HEIs were suffering in the face of the situations reported, but also because of the increased confidence in the system that the MEC, CONES and ANEAES were carrying out.

Conclusion

The mistrust and tiredness that citizens feel towards management in the public service has its reasons in the sense that their own experiences show that inefficiency seems to be intentional, to allow officials to profit from it. They are not without reason. Experience has shown that many of the corrupt actions generated in the concerted practice between applicants and officials are due to the institutional weakness that years of lack of political protection, on the one hand, and political rigging, on the other, have left it weak and at the mercy of pillage, neglecting its fundamental mission of guaranteeing the rights of the people. This experience also shows us that institutions can be strengthened through the political determination of a leadership that brings together and motivates human talent to seek mechanisms for better, fair, and transparent service. Finally, it shows us that having only good intentions, or a good conscience, is not enough if it is not accompanied by intelligent, decisive and constant measures, as well as a certain capacity of strength to resist external and internal attacks when the political and economic interests of power groups are involved. The unfortunate fact is that these de facto powers often use speeches and instruments with a bias towards legitimizing or "good intentions" to discredit those who fight against the status quo. We believe that this political intelligence is the one that we must develop even more effectively to adequately

protect the measures taken in the public administration. To this end, the best instrument to develop is transparency at all times: that what is public should be public, and this cannot be done in any other way than by involving the citizens, who must become involved in all the processes as witnesses.

Notes

- 1 It was the time when the Colorado Party was returning from the "flatlands" after a constitutional period of opposition government. Before that, I also held managerial functions under another administration by a different political and ideological sign (during Fernando Lugo's administration I was President of the National Gaming Council - CONAJZAR), which has allowed me to understand that ethical integrity and reprehensible behavior are not virtues or vices that depend on political ideologies or beliefs. It can only be said that under certain regimes, conditions may be more favorable than others to integrity or corruption. Clearly, regimes that ensure transparency and equity tend to be more conducive to integrity.
- 2 Today there is a portal where any graduate or related institution can check the status of the processing of their document: https://mec.gov.py/cms/expedientes/busqueda_expedientes; https://www.mec.gov.py/gestion_tramites/solicitudes_tramites_electronicos/agregar.
- 3 During its first year of operation, the CONES office was set up at the VES.

Afternoon Session

The afternoon panel of *Ethics, Equity and Transparency: A Call to Action to Construct a New Paraguay* commenced with representatives from Paraguay's K-12, NGO, and Private sectors as well as representatives of one of Paraguay's indigenous communities. Following brief remarks from afternoon moderator and In-Country Lead Consultant, Dr. Andres Molina, representatives from their respective sectors shared research and case studies that led the discussion on promotion of EET best practices within all sectors of society. The four papers presented here provide an insight into the research being done in the field.

Training Teachers for their Professional Performance with Equity, Ethics, and Transparency

Strategies and proposals put forward at the National Institute of Higher Education (INAES)

Claudelia Marín Gibbons, MA

General Director

National Institute of Higher Education (INAES)

Potential Users/Target Audience

In the last five years (2016-2020) alone, more than 5 000 undergraduate, graduate and post-graduate students have benefited directly from the knowledge gained from this experience, and at least 75 000 students from all levels of education at the country level have potentially benefited indirectly, taking into account that INAES receives students from almost all geographic departments of Paraguay and has graduates working in elementary and secondary schools, teacher training institutes, higher institutes of education and universities throughout the country.

Introduction

INAES is an institution that trains education professionals with a history in the country. Its mission is to train highly qualified education professionals, according to socio-cultural needs and ethical requirements; in addition, to conduct research and carry out extension programs, implementing national policies in accordance with regional and global policies. It is in this missionary context that this presentation is prepared on training teachers for their professional performance with equity, ethics, and transparency, focused on the strategies and proposals put forward at INAES in the period between 2016 and this year.

Role of the decision maker

The training of educators faces many more challenges in these decades of the 21st century than in past decades, which raise many questions: How to train them, what skills and abilities will the graduates require, what topics or contents are more relevant and should be included in the curricular designs?

What does society expect from graduates in their professional performance? How to incorporate ethics, equity, and transparency in their training?

Answering each of these questions leads in turn to a number of other questions to be resolved. Education is a complex problem and this, along the lines of Edgar Morín, entails an unavoidable challenge: the challenge of complexity.

What are the strategies and proposals put forward by INAES to incorporate ethics, equity, and transparency in teacher training, with a view to their professional performance?

a. Role and position of the key stakeholder in an institutional structure

The role of the General Director of INAES is that of the integral management of INAES; that is, to manage the definition, implementation and assessment of institutional policies in the areas of professional training, research and extension, consistent with the institutional vision and mission with national education policies (ISE Resolution No. 74/2018). He/She also presides over the Higher Institutional Council (ISE Resolution No. 68). Therefore, their look, position and actions are decisive in institutional management.

b. Name and type of institution, location, field and area of influence

The institution is called the National Institute of Higher Education "Dr. Raúl Peña". It is a higher education institution (HEI), publicly-managed, recognized as such in 2001 by Law No. 1 692/01, and by Law No. 6 223/18 as a National Institution of Higher Education with regulatory autonomy (power to pass regulations

for its organization and internal functioning.) and financial autarchy (administration of the specific items allocated to it in the General Budget of the Nation) governed by public law. It implements undergraduate, graduate, and postgraduate programs in the field of education. Although its campus is located in the city of Asunción (Avda. Eusebio Ayala, km 4.5), it receives students from almost every department in the country.

c. Time period of the event and time at which the decision must be made

This presentation succinctly covers the five-year period 2016-2020, a period in which the institution has gone through important changes, in terms of its configuration as an HEI, its detachment from the tutelage of the Ministry of Education and Sciences (MEC) and its configuration as an autonomous and autarkic institution. 2018 should be highlighted as a key and decisive year, the year in which INAES was born as such and started its projection towards the future. The previous two years were ones of intense debate, endless meetings, and exhausting preparations of documents, necessary for the transition from one type of institution to another. During this time, many decisions had to be made in all areas of management.

Once the Higher Institute of Education "Dr. Raúl Peña" (ISE) became INAES, we worked intensively and participatively in the construction of the Institutional Educational Project (IEP, endorsed by INAES Resolution N° 29/2019). In the context of the preparation of the IEP, again countless decisions were taken, many of which have to do with ethics, equity, and transparency, both in the administrative-financial management of the institution and in pedagogical management, research, and administration.

The stage has not been easy. On the one hand, the opportunity to take an important step in institutional growth, to detach itself from the tutelage of the MEC, to think of itself and to project itself as an institution that is sustainable over time, affirming more and more the quality of educational services and the positive results in training, extension and research. On the other hand, the risk of not having enough political support to achieve autonomy and if achieved, to see its resources are too limited to be able to develop as an

institution, sustain its infrastructure and services, achieve its mission purposes.

The facts, however, have shown that INAES is on the right track and is growing qualitatively and quantitatively, despite the limitations and emerging situations, such as the advent of the pandemic and its side effects, which are known to all.

1.0 Decision reached

Morín (1999), pointed out at the end of the last millennium that "the problem of understanding has become crucial for humans. And for this reason it must be one of the purposes of education for the future" (p. 50). He then emphasizes that "educating to understand mathematics or any discipline is one thing, educating for human understanding is another; therein lies the spiritual mission of education: to teach understanding among people as a condition and guarantee of the intellectual and moral solidarity of humanity" (Morín, 1999, p. 50).

Precisely, and above all, in the training of future educators, the fundamental question is how to train them beyond the scientific knowledge of the different areas of knowledge and their didactics, how to incorporate ethics, equity and transparency in their training and, following Morin, how to guarantee the "intellectual and moral solidarity" of those who work and study at INAES?

The answers to these questions, which make up the complex educational problems of INAES, have been incorporated into various management instruments; listed here are those built in the five-year period 2016-2020:

- Manual of Procedures for Public Competitive Examinations for Filling Managerial Positions (endorsed by MEC Resolution N° 2489).
- Student Development Plan, period 2017-2020.
- Undergraduate Academic Rules.
- Rules for Professional Practice in Undergraduate Programs
- Extension Rules.
- Institutional Linkage Plan.
- Technical Group of Promoters of the Implementation of the Standard Model of Internal Control for Public Institutions in Paraguay -SMICPI- (endorsed by ISE Resolution N° 54/2017)

- Postgraduate Academic Rules (endorsed by ISE Resolution No. 108/2017)
- Adoption of the General Instructions for Performance Assessment of the Secretariat of Civil Service on an experimental basis in 2017-2018 for permanent officials and contracted personnel who perform administrative, support, and service duties (endorsed by Resolution ISE No. 148/2017).
- Transition Plan 2017/2018 (endorsed by ISE Resolution No. 162/2017).
- Rules for the Granting of Scholarships and Financial Aids (endorsed by ISE Resolution N° 14/2018).
- Procedure for the Selection of Technical-Teaching, Administrative and Service Officials for Hiring through Source 30 (endorsed by Resolution ISE N° 55/2018).
- Higher Institutional Council, period 2018-2020 (endorsed by ISE Resolution N° 68/2018).
- Positions and Duties Manual (endorsed by ISE Resolution No. 74/2018).
- Permanent Advisory Committees of the Higher Institutional Council (endorsed by ISE Resolution N° 83/2018).
- Research Manual (endorsed by ISE Resolution No. 87/2018).
- Adoption of the Rules for Performance Assessment of the Secretariat of Civil Service on a pilot basis, year 2018 for the performance assessment of management officials, department heads and unit coordinators (endorsed by ISE Resolution N° 122/2018).
- Undergraduate Program Code of Ethics - Bachelor of Educational Sciences (endorsed by ISE Resolution No. 132/2018).
- Institutional Quality Assurance System (endorsed by INAES Resolution N° 26/2019):
- Institutional Educational Project (endorsed by INAES Resolution N° 29/2019).
- Institutional Development Plan, period 2019-2030 (endorsed by INAES Resolution N° 30/2019).
- Pedagogical Curricular Framework (endorsed by INAES Resolution N° 71/2019).
- Mechanism for Curricular Adaptation and Reasonable Accommodation to Students with Special Educational Needs (endorsed by INAES Resolution No. 85/2019).
- Strategic Manual of Institutional Communication (endorsed by INAES Resolution N° 201/2019).
- Selection Rules for Hiring Teachers (endorsed by INAES Resolution N° 210/2019).
- Institutional Communication Plan 2019-2022 (endorsed by INAES Resolution N° 255/2019).
- Institutional Integrity Committee.
- Anti-Corruption and Transparency Unit.
- Management of student support axes through the Student Development Department: academic support and guidance, personal development, and professional development; socioeconomic support; support to integral health; leadership and student projects.
- Management and accountability reports for the period 2016-2020.

2.0 Development

An educational institution, although stationary in its location and in many aspects of its infrastructure, is dynamic in its operation and in its historical development. INAES was born as ISE and, after 50 years of its creation, it has become an institution that is a new one, reconfigured in its organization, in its structure, in its functionality. Many changes and innovations have taken place in the five-year period 2016-2020 analyzed in this presentation. However, what is elaborated here responds primarily to the following question -already proposed in a previous section: What are the strategies and proposals put forward by INAES to incorporate into teacher training, and in view of their professional performance, ethics, equity and transparency (EET)?

2.1 Strategies proposed by INAES to incorporate EET into teacher training

The strategies are deployed in the scope of institutional educational policies, which have been mainly materialized in the Institutional Educational Project (IEP) - prepared in 2019, and in the Institutional Development Plan 2019-2030 - prepared in 2018.

a. EET in the Institutional Educational Project

INAES considers education as a complex process of development of the human being with a humanistic approach, which is coherent with its mission, vision,

and values. In this line, the student is conceived as a multidimensional person capable of knowing and transforming reality with intelligence and willpower, which is realized in their relationship of solidarity with others and their environment. The training of the student goes beyond the development of intellectual and cognitive abilities since it includes education in values in his relationship with himself and with the world around him with which he interacts (National Institute of Higher Education, 2018c, p. 11).

The personalist conception of education and of the person being educated is vital to guide the training of education professionals towards full personal and professional fulfillment, since it is in the ethical interaction with the community where the educator finds the sense of his mission and realizes himself as a person and as a trainer (León, 2011, p. 11).

To this end, INAES embraces the mission of training highly qualified education professionals, according to socio-cultural needs and ethical requirements, conducting research, extension programs, implementing national policies in accordance with regional and global policies. In accordance with this, its vision sets out to be a leading institution in the construction and/or validation of educational innovations, with a personalist, ethical and integrating approach, recognized for its academic excellence at the national, regional and world levels (León, 2011, p. 13).

Among its axiological principles are (León, 2011, p. 14-15):

- accountability, transparency and access to information: with which the institution puts itself under an obligation to inform in a reliable and timely manner the educational community and the State about the processes and results obtained from the exercise of its duties and the fulfillment of its objectives, that of all members of the educational community, as well as to guarantee free access to information;
- inclusion: with which the institution itself undertakes to offer a quality education, without any kind of discrimination against members of the educational community.
- communication: with which the institution itself takes charge of the internal and external socializa-

tion of the challenges and projects of the institution, their achievements, and their impact. From a multidisciplinary approach, it includes the transmission of the values and principles governing the work of the institution, as well as the construction of social relations through dialogue.

- commitment to the environment: with which the institution itself is committed to promoting a culture of preservation, respect and sensitivity across the educational community, as part of the training of education and institutional management professionals, seeking to make efficient use of resources and minimizing the impact on the environment.

The values that guide institutional management are (León, 2011, p. 16):

- Commitment to the members of the educational community and to the quality training of the country's education professionals.
- Solidarity with members of Paraguayan society, especially with people who require particular attention because of their physical, behavioral, or emotional characteristics.

In this context, in line with the humanist approach and the personalist conception of education and the person, a pedagogical model is adopted that guides the development of competencies, addressing the knowing how to do (*facere*) given in the action of the person (*agere*) in his or her relationship with others. In this line, training at INAES is aimed at the integral development of the whole human potential, where knowing how to do cannot be dissociated from knowing how to be with others, since the person is not realized alone but in a community (Piedemonte Feu, 2017, p. 16).

In addition to the above, among the strategic lines of management are included (Piedemonte Feu, 2017, p. 29-33):

- The effective incorporation of people with functional disabilities or in a situation of disability or other minorities.
- The development of protocols for the care of people with functional disabilities or in a situation of disability.
- The education and permanent training of teachers and administrative and service personnel on inclusive education, which will allow them

- to acquire tools for attention according to the needs of people with functional disabilities or in a situation of disability.
- The strengthening of a student support system with attention to diversity (indigenous population, people with functional disabilities or in a situation of disability) and vulnerable populations (economic levels).
- The monitoring of access, participation, retention, performance, promotion and exit of the most disadvantaged or remarkably high performing groups.
- The definition of compensatory programs in alliance with other organizations (scholarships, discounts, educational credit, sponsorship) and incentives (job bank, student mobility) for the permanence in the training.
- The organization and implementation of public competitive examinations for management, teaching, technical and administrative positions, in accordance with institutional needs and criteria of equity and inclusion.
- The strengthening of the lines of research in contexts of vulnerability and cultural diversity.
- The democratic integration of management representatives, teachers, students, administrative and service staff of the Higher Institutional Council.
- The implementation of accountability mechanisms.

These strategic lines become Institutional Management Policies, among which we can mention (Piedemonte Feu, 2017, p. 34-36):

- Equity and inclusion: The concept of equity, in the field of education, refers to "equal treatment, in terms of access, permanence and success in the educational system for all, without distinction of gender, ethnicity, religion or social, economic or political condition. In other words, equity in education means making the fundamental human right of education effective for all," proclaimed in the 1948 Universal Declaration of Human Rights (Article 26). Inclusive education, according to UNESCO, "is a process of addressing and responding to the diversity of needs of all learners through increased participation in learning, cultu-

ral and community activities and reducing exclusion within and outside the education system. (...) It represents an approach that examines how to transform education systems and other learning environments in order to respond to student diversity" (2008, p. 8). These same concepts apply to the teaching and administrative staff of the institution.

- Participatory and democratic management: The purpose of a participatory and democratic management is to have spaces for participation that include directors, teachers, students, administrative and service personnel, in which interaction in decision making is facilitated for the solution of problems concerning the institution, in a process of co-responsibility.

b. EET in the Institutional Development Plan

In congruence with the IEP, the Institutional Development Plan (IDP) has been delineated, which is projected for a period between 2019 and 2030, with three four-year periods; we are currently in full development of the first of these (2019-2022). Its immediate antecedent has been the 2017-2018 Transition Plan. The reports on the educational sciences program and institutional assessments, convened by the National Agency for Higher Education Evaluation and Accreditation (ANEAES), have also been considered. At the national policy level, it is aligned with the National Development Plan 2030 (STP) and the National Education Plan 2024 (MEC). The institution's annual operating plans (AOPs) are fed by the IDP (National Institute of Higher Education, 2018b, p. 1-3).

The IDP incorporates the educational model adopted by the institution, its philosophical, teleological, and axiological foundations, as well as the pedagogical foundations, institutional policies, strategic lines, and management policies (National Institute of Higher Education, 2018b, 4-21).

Following are some of the expected results that are already being implemented and that have to do with EET in this first four-year period of implementation of the IDP (National Institute of Higher Education, 2018b, 22-41):

- Institutional communication system.
- Institutional governance framework with a participatory approach.

- Accountability mechanism.
- Mechanisms for adaptation and reasonable accommodation in the formulation of curricular projects by academic offerings.
- Care plan for people with functional disabilities or in a situation of disability.
- Access, retention, promotion and exit plan for disadvantaged or high-performance groups.
- Compensatory programs.

Assessment of the IDP will be done annually according to the achievement indicators defined in the AOPs of the various directorates and respective institutional units. Monitoring will be conducted every six months according to indicators established in the AOPs in order to identify progress or delays and signal the corresponding alerts. The management team will be accountable at the end of the academic year to the educational community. The report will include a summary of the activities carried out as well as the balance sheet (National Institute of Higher Education, 2018b, p. 42).

2.2 Proposals put forward by INAES to incorporate EET in teacher training

The proposals have been developed in response to institutional educational policies and are translated into various specific programs and projects. Here are some of them:

a. Undergraduate and Graduate Academic Rules

INAES has developed its academic rules: the undergraduate rules have been endorsed by ISE Resolution 2017 and the graduate rules have been endorsed by Resolution N° 108/2017.

The **Undergraduate Academic Rules** (Higher Institute of Education, 2017a) specify, among other aspects:

- that the student has the right to access scholarships and other forms of financial and social support, which guarantee equal opportunities and possibilities, in accordance with established regulations; and that they must comply with the responsibility to conduct their extension activities, professional practice and final degree project with ethics and professionalism.
- that teachers must guide the development of the class, through the exercise of pedagogical leadership, with methodologies and activities that

correspond to current educational trends, principles of andragogy and the institutional mission; they must also maintain conduct and attitudes consistent with professional ethics.

The **Graduate Academic Rules** (Higher Institute of Education, 2017b) specify, among other aspects:

- that the student may not claim ignorance of the academic rules, instruments and regulations and other requirements in the modules, as well as dissertation preparation requirements, in order to justify behaviors that elude their responsibility as participants in the graduate programs.
- that teachers must guide the development of the class, through the exercise of pedagogical leadership, with methodologies and activities that correspond to current educational trends, principles of andragogy and the institutional mission; they must also maintain conduct and attitudes consistent with professional ethics.

b. Selection and hiring of staff through competitive examination

Both the Undergraduate and Graduate Academic Rules determine that teachers must earn their chairs through competitive examination. For this purpose, the Rules for **Selection for Hiring Teachers** (endorsed by INAES Resolution N° 210/2019) have been prepared, which regulates the selection for the hiring of teachers. Responsible authorities are identified and the selection process is made transparent in order to allow suitable professionals committed to the educational role to join the institution (National Institute of Higher Education, 2019d).

c. Rules for Professional Practice in Undergraduate Programs

One of the objectives of these rules is for students demonstrate the skills required for efficient professional performance within the framework of ethics, responsibility, and personal autonomy, establishing the linkage with the world of work (Higher Institute of Education, 2017c).

d. Pedagogical Curricular Framework

INAES has built a Pedagogical Curricular Framework with a view to the comprehensive training of graduates while seeking to promote a participatory democratic culture based on ethical values (National Institute of Higher Education, 2019b). This seeks to ensure the development of cognitive, procedural, attitudinal, and social skills for the construction of human relations based on mutual respect, dialogue, dissent and consensus, collaboration, and cooperative work.

Learning is considered as "the process by which knowledge, feelings, attitudes and values, skills and abilities are acquired, through which new ways of thinking, feeling, and approaching situations of the internal world are incorporated and of the realization of others, as well as reality in general, are incorporated" (Casarini Ratto, 1997, p. 48).

The curricular model considers two types of competencies for all courses and programs at INAES: generic and specific competencies. And it determines the curricular organization in areas of knowledge: basic, professional, complementary, and professional practice. In these areas, different types of knowledge are incorporated, among which in this paper we highlight *knowing how to be*, which belongs to the value field and includes the ethical interpretation and the internalization of a system of values, attitudes and norms around certain themes, aspects or situations of the social environment and, specifically, of the professional sector of the different programs. They are of an experiential type, related to the cross-cutting themes and include knowing how to live together and undertake new things.

e. Mechanism for Curricular Adaptation and Reasonable Accommodation to Students with Special Educational Needs

This mechanism is intended to respond to a reality and a complex task, such as making curricular adaptations and reasonable accommodation to students with special educational needs, since it is necessary to promote respect and appreciation of diversity, solidarity, collaboration, citizenship and respect for human rights, among other aspects, in the educational community (National Institute of Higher Education, 2019c).

The mechanism establishes, after conceptual delimitations, two types of curricular adaptations: a) of access to the curriculum, and b) of the basic elements of the curriculum.

The first type a) **adaptations of access to the curriculum** is aimed at arranging for the physical and spatial conditions that will facilitate access to the development of the curricular program by the student with special educational needs, allowing them to reach better and greater levels of autonomy and interaction with the other people in the establishment. The second type b) **adaptations of the basic elements of the curriculum** is aimed at the set of changes that can be made to the contents, criteria and evaluation procedures, activities, and methodologies to address the individual differences of students with special educational needs.

INAES, from a comprehensive perspective, seeks to offer all students the possibility of completing the educational process and provide a response to the diversity of skills and needs, ensuring information and access, as well as the permanence and rights of all people under equal conditions.

In individual cases, the Student Development Department and the Curriculum Design Unit must work together following the procedures stipulated in the mechanism.

f. Research Manual

INAES's **Research Manual** (Higher Institute of Education, 2018) includes ethical standards in research that undergraduate and graduate students must consider when preparing their degree projects and dissertations, respectively. Also, these standards are intended to guide the ethical conduct of the academic and scientific community for the preparation of projects, research papers, assignments, academic productions, scientific documents, essays, studies, experiments, and publications.

g. Standard Model of Internal Control for Public Institutions in Paraguay -SMICPI-

INAES, as a public management institution, adopts the Standard Model of Internal Control for Public Institutions in Paraguay. For its implementation, it has formed a technical team of promoters, made up of representatives from different levels of the institution.

In line with the general objective of the SMICPI, the aim is to achieve an integral, efficient, and transparent administration of INAES.

h. Institutional Integrity Committee

This committee has been recently created, reporting the SMICPI Unit. It is made up by representatives of diverse government entities and has the following functions (National Institute of Higher Education, 2020a):

- To promote and encourage the implementation of Ethical Management and Good Governance in the Institution, within the framework of the creation of a Control Environment - Agreement and Ethical Commitments.
- Prepare the Good Governance Protocol and Code of Ethics in a process of participative and consensual construction by the different sectors making up the educational community of the Institute.
- Permanently review and update the Good Governance Protocol and the Institutional Code of Ethics so that they are pertinent and appropriate.
- To submit the Good Governance Protocol and the Code of Ethics to the highest institutional authority for approval.
- Ensure that the institution's service providers are aware of the levels of commitment and individual responsibilities they have to the institution, based on current regulations and mission objectives.
- Establish criteria and indicators for monitoring and assessing ethical management and good governance

i. Rules for the Granting of Scholarships and Financial Aids

The purpose of these rules is to regulate the procedures for granting scholarships and financial aids to regular students in undergraduate programs (National Institute of Higher Education, 2018d). Its purpose is to assure students in an unfavorable economic situation, with disabilities or with superior academic performance of the inclusion, support, permanence, and promotion for obtaining undergraduate qualifications in the different programs. It is based on the principles of social responsibility, academic excellence, equity, inclusion, justice, transparency, and equal opportunities.

The financing of the scholarships is carried out according to the budget item granted to INAES within the National General Budget of Expenditures and revenues from own funding sources according to availability, without prejudice to the search for donations, agreements and/or arrangements with other organizations.

The financial aids are intended for students in unfavorable economic situations that have not received a scholarship and will be applied to alleviate food, photocopy, and mobility needs.

The rules create a **Scholarship and Financial Aids Committee**, made up of representatives from General Management, Academic Management, Administration and Finance Management, Higher Institutional Council, Student Development Department, and a representative of the student body who is a member of the Higher Institutional Council.

j. Undergraduate Program Code of Ethics - Bachelor of Educational Sciences

The **Code of Ethics** (National Institute of Higher Education, 2018a) for the educational sciences program is framed within the principles, values, mission, and vision of INAES; it also responds to the quality criteria of the National Agency for Higher Education Evaluation and Accreditation (ANEAES). It was prepared with the participation of students, teachers, experts, directors, and officials of the Bachelor of Education Sciences program.

For its implementation, an **Ethics Committee** will be set up, made up of educators with recognized academic and moral reputation, in charge of promoting reflection and multidisciplinary debate on ethical issues especially related to ethics in the education of individuals, and of deciding in cases of conflict or controversy that may compromise the experience of the principles and values of the institution.

Declared ethical values, according to roles, are:

- Students: solidarity, tolerance and inclusion, honesty, respect, effort, and dedication.
- Teachers: vocation, suitability, competence, responsibility, prudence, efficiency, loyalty and collaboration, tolerance, commitment to strengthening the moral personality of their students.

- Managers and officials: honesty and integrity, responsibility, efficiency, sense of justice, solidarity, loyalty, training students.

k. Strategic Manual of Institutional Communication

The manual contains the policies, guidelines and mechanisms developed for institutional and public communication by INAES (National Institute of Higher Education, 2019a). Likewise, the channels and means of internal and external communication are established.

As a point of interest for this presentation, the **accountability policy** is highlighted as an institutional duty, inclusive of the principles of public interest and transparency that the acts of public officials should have. In this sense, INAES guarantees the transparent, timely, simple, and reliable dissemination of information, creating debates and participation by the educational community and citizens on the management of resources and the results and impacts of management.

I. Anti-Corruption and Transparency Unit

This unit has been recently created, under the General Directorate, as an administrative, specialized, technical and management body in the area of anti-corruption and transparency policies, as well as access to INAES public information (National Institute of Higher Education, 2020b). Its duties are as follows:

- Advise the Directorate General on issues related to transparency policies, promotion of integrity, accountability, and the fight against corruption.
- Draft resolutions and other relevant instruments to implement policies on ethics, integrity, efficiency, accountability, transparency, and anti-corruption.
- Coordinate the General Directorate's relations with civil society, departmental and municipal governments, ministries, and other secretariats regarding the implementation of policies on transparency, promotion of integrity, accountability, and the fight against corruption.
- Submit proposals to the General Directorate of guidelines, policies, strategies, and instructions to be followed for the different cases of corruption.

- Prepare reports for the General Directorate on the status of investigations carried out or on certain cases
- Propose and coordinate activities to strengthen transparency, access to public information, the fight against corruption, and accountability within the institution.
- Work in a coordinated and collaborative way with internal audit bodies and the Coordination of the Standard Model of Internal Control-SMICPI.
- Design communication and dissemination plans for anti-corruption policies, transparency, access to public information and accountability in coordination with the SMICPI and Institutional Communication Units.
- Liaise with different state agencies, internal institutional bodies specializing in anti-corruption issues, and the general public to obtain information on possible acts of corruption.
- Generate instruments and operational manuals for the implementation of mechanisms of integrity, transparency, citizen participation, access to public information, accountability, and detection of corruption.
- Enable the means of communication to receive responsible reports of any type against the institution's human resources and defer them to whoever they may concern, as well as to follow up on them for relevant statistical and analytical purposes.
- Implement mechanisms for receiving, classifying, and referring reports of corruption to competent authorities, after informing the General Directorate
- Promote and encourage citizen participation in the processes of transparency and the fight against corruption.
- Perform technical analysis of alleged acts of corruption committed in each institution
- Promote studies, assessments, surveys, and statistics to establish the main causes of corruption or administrative inefficiency and propose actions to address those causes
- Set up committees to represent the institution at a national and international level in matters related to its competence.
- Develop and propose mechanisms for cooperation with the Office of the Prosecutor General, the

Judiciary, the Office of the Comptroller, the Secretariat of Civil Service, the National Police, the Office of the Auditor-General of the Executive Branch, the National Directorate of Public Procurement, the Internal Institutional Audit and the SMICPI Unit

- Conduct quantitative and qualitative analyses of corruption and the perception of corruption within the institution
- Exchange information and experiences with other institutions on mechanisms for fighting corruption.

m. Management and accountability reports for the period 2016-2020

During the four years analyzed in the framework of this presentation, the Directorate General has regularly presented management and public accountability reports in line with the State policy on this matter, which seeks to systematically promote the presentation of management reports and the creation of participatory spaces for citizens, in order to achieve an improvement in institutionally.

n. Sign Language Teacher Training

Among the current undergraduate offerings, **Sign Language Teaching Training** (2019) stands out, which aims to provide the educational system with professional deaf teachers with skills for teaching Sign Language in Paraguay (National Institute of Higher Education, 2019c). The required entry profile is to be a deaf high school graduate from the different specialties, with competence in sign language. It should be noted that its purpose is not to train sign language interpreters.

3.0 Conclusion

The development of the matters related to the strategies and proposals put forward by INAES to incorporate ethics, equity and transparency in teacher training and professional performance once again makes evident the complexity of the educational problem and the countless threads of human reality that are interwoven.

It is important to point out that EET principles have been incorporated with increasing visibility and prominence in education in general and in higher education in particular. All those who make up the educational community, and even more so educators, must

take on the commitment to making them a life experience and teach them by example in their daily practices.

INAES, in its institutional dynamism, has been incorporating them in its various fields. However, it must be pointed out that the construction of agreements between the different actors of the educational community must still be strengthened, installing the EET culture in the small practices of coexistence and as an integral, functional part of the values of each person.

References

- Casarini Ratto, M. (1997). Teoría y diseño curricular. Trillas.
- Centro de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (1948). Declaración universal de los derechos humanos. Adoptada y proclamada por la Asamblea General en su resolución 217 A (III) de 10 de diciembre de 1948. <http://www.epn.edu.ec/>
- Espinoza, O. y González, L. E. (2010). Políticas y estrategias de equidad e inclusión en Educación Superior en América Latina: Experiencias y resultados. Revista ISEES Nº 7, julio 2010, 21-35. Santiago de Chile. <https://dialnet.unirioja.es>
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018a). Código de Ética de la Carrera de Grado -Licenciatura en Ciencias de la Educación. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/1015/5810/4543/codigo_de_etica_nuevo.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018b). Plan de Desarrollo Institucional 2019-2030. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018c). Proyecto Educativo Institucional. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2018d). Reglamento para la Concesión de Becas y Ayudas Económicas. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/5715/5361/0186/concesion_de_becas.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019a). Manual Estratégico de Comunicación Institucional. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/8196/5424/Manual_de_Comunicacion_19.pdf

- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019b). Marco Curricular Pedagógico. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/4815/5957/1298/marco_curricular_UV.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019c). Mecanismo de Adecuación Curricular y Ajustes Razonables para Estudiantes con Necesidades Educativas Especiales. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/6515/5957/1234/mechanismos_est_necesidades_especiales.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019c). Proyecto Educativo Profesorado de Lengua de Señas. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2019d). Reglamento de Selección para Contratación de Docentes. INAES. https://www.inaes.edu.py/application/files/8015/8013/5723/Resol210_reglamento_seleccion_de_docentes.pdf
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2020a). Comité de Integridad Institucional. INAES.
- Instituto Nacional de Educación Superior. (2020b). Unidad de Anticorrupción y Transparencia. INAES.
- Instituto Superior de Educación. (2017a). Reglamento académico de grado. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/9615/3806/2774/REGLAMENTO_ACADEMICO_DE_GRADO.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2017b). Reglamento académico de posgrado. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4715/5352/4776/REGLAMENTO_ACADEMICO_POSGRADO.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2017c). Reglamento de Práctica Profesional de Carreras de Grado. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4215/5352/4670/REGLEMENTO_DE_PRACTICA_-_Ajustado_AJ_19_05_17.pdf
- Instituto Superior de Educación. (2018). Manual de investigación. ISE. https://www.inaes.edu.py/application/files/4015/5930/8247/Manual_de_Investigacion_ISE_2018_completo.pdf
- León, F. (2011). El personalismo como filosofía de la educación. Revista Ciencias de la educación. Segunda Etapa, Año 2011, Vol. 21, Nº 38. Universidad de Carabobo, Valencia, Venezuela, julio-diciembre. <http://servicio.bc.uc.edu.ve/>
- Morin, E. (2002). Os desafios da complexidade. En E. Morin (Ed.), *A religação dos saberes: O desafio do século 21* (2ª ed., pp. 559–567). Bertrand Brasil.
- Pedemonte Feu, T. (2017). Fundamentos filosóficos de una pedagogía personalista. *Revista de Fomento Social* 72/2, 203-253. ISSN 0015 6043. <https://dialnet.unirioja.es>
- Rubio Carrillo, T. A. (2009). Educación personalista. De las potencias a los hábitos. Ponencia presentada a las V Jornadas de la Asociación Española de Personalismo, «Del qué al quién», Universidad CEU, San Pablo, Madrid, 13-14 de febrero de 2009. <http://www.personalismo.org>
- Unesco (2008). La educación inclusiva: el camino hacia el futuro. Conferencia internacional de educación, cuadragésima octava reunión. Ginebra, 25 a 28 de noviembre de 2008. <http://www.ibe.unesco.org/>
- Unesco (2017). Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación. Objetivos de desarrollo sostenible. París, Francia. ISBN 978-92-3-300076-6. <http://unesdoc.unesco.org/>
- Viveros Vigoya, M. (sf). Equidad e inclusión en la educación superior. Algunos aportes a la discusión desde la escuela de Estudios de Género de la Universidad Nacional de Colombia. <http://portal.udea.edu.co/>

Introduction of transparent practices in the Ministry of Education & Culture

A response to an inefficient institutional culture

Fernando Casañas Levy

Anticorruption General Director
Ministry of Education

June - 2020

Potential Users

Experience can directly benefit decision-making, managers and officials from public institutions in Latin America. In addition, the systematization of experience directly benefits academics and social scientists dealing with the issue of corruption, transparency, and efficiency in public administration.

Literature Review & Context

Corruption in Paraguay is known to be endemic. The whole spectrum of corrupted practices can be shown across sectors, institutions and even ideologies. It is worth it to cite Transparency International on this topic, stating "literature shows that corruption is rampant in health, education, law enforcement, commerce and agriculture, among others" (Transparency international, 2016).

It is commonly known that corruption in education and recruitment are issues related to all sort of favor exchanges, from personal to political in which *guetos* of power are formed, flexing their muscles as soon as something tries to defy the establishment. There is little literature explaining the power balance or disbalance behind the Ministry of Education, however Transparency International reports that students in both private and public schools and universities have reported having to pay bribes to pass classes or get higher grades, gain access to courses or simply to process their diplomas upon graduation.

The 2013 Global Corruption Barometer shows that 32 percent of Paraguayans thought the education system to be corrupt. The barometer also

shows that 11 percent of those surveyed who were in contact with officials in the education system reported having paid a bribe (Transparency International, 2013).

Hallak and Poisson, 2004 created a typology of corrupt practices in education, a table put together by Cardenas, 2014. Obviously, all these practices are not ranked since all of them affect the education system negatively. One of the advantages of this typology is that by relating the corrupt practice to specific management activities or functions, it might be easier to identify the characteristics of the actors and the conditions surrounding the emergence of corruption as well as suggest plausible effects of corruption. For instance, it should be expected that corruption observed in key issues like teacher hiring processes will affect a different dimension than embezzlement in the acquisition of office supplies. Although both practices may be equally pernicious, teacher quality has been demonstrated as a key process in achieving an adequate distribution of educational opportunities, especially because of the positive effect of teachers' quality on the performance on disadvantaged children (Reimers, 2006). A downside of utilizing this criterion to classify corrupt practices is the huge number of activities performed in an education system as well as the fact that for several activities, it is difficult to identify a single responsible actor. A summary of the typology is shown on the figure below:

Figure 1: Typology of corrupt practices in education by Hallak and Poisson, as reported in the Education for All Global Monitoring Report (UNESCO, 2005)

| Areas of planning/ management involved | Corrupt practices |
|---|---|
| Building of schools | <ul style="list-style-type: none"> • Fraud in public tendering, embezzlement, school mapping |
| Equipment, textbooks, food | <ul style="list-style-type: none"> • Fraud in public tendering, embezzlement, circumvention of criteria |
| Teacher appointment/management | <ul style="list-style-type: none"> • Favoritism, nepotism, bribes |
| Teacher behavior | <ul style="list-style-type: none"> • Ghost teachers*, bribes (for school entrance, assessment, exams, etc.) |
| Finances | <ul style="list-style-type: none"> • Distortion of rules and procedures, inflation of costs and activities, opacity of financial flows |
| Allowances (e.g. fellowships, subsidies) | <ul style="list-style-type: none"> • Favoritism, nepotism, bribes, circumvention of criteria |
| Examinations and diplomas | <ul style="list-style-type: none"> • Information selling, favoritism, nepotism, bribes, academic fraud* |
| Information systems | <ul style="list-style-type: none"> • Data manipulation*, data selection/censorship |

* Practices studied in empirical research, either designed as experiments, quasi-experiments or providing analysis beyond a description of corrupt practices

Source: Cardenas, 2014

Matching the Transparency International Report of 2016 with this typology we can see that teacher appointment/management, teacher behavior, allowances, examinations, and diplomas are included in the behavioral profile of the Education System regarding corruption practices in Paraguay described in that piece. Other practices are known to occur, such as distortion of rules and procedures, inflation of costs and activities, capacity of financial flows as well as data manipulation and censorship.

As we saw in our brief matching exercise, corruption can start, develop and get established from different angles. Our objective with this Case Study is to showcase and document a different angle, which will fill in the void in the literature regarding the corruption in the areas of Finances, and Information Systems according to Hallak and Poisson.

The Anti-Corruption Resource Center in its piece named Corruption in the Education Sector mentions that poverty is the main driver of corruption in this sector, but it can be the other way around: insufficient funding for schools and salaries may result directly from corruption and leakage further up the line (Anti-corruption Resource Centre, 2006). The case we are presenting in this technical note falls in this category.

The Ministry of Education in Paraguay is one of the most well-funded and populated institutions in Paraguay. The nature of the Ministry of Education requires such resources, however regarding the total work force in the public sector, 80% of civil servants occupy permanent positions, reaching 233,156 people. On the other hand, there are 54,878 hired (temporary) 18.8%, and 3,073 transferred from one institution to another for special assignments, equivalent to 1% of the public service.

In terms of the distribution of permanent staff, only 11.5%, a total of 70,778 staff, have administrative posts. The large population is amongst the 543,113 civil servants reaching the 88.4%, which are part of the "Other" category. Within this category 76% consists of teachers of different levels, 4% health personnel, and 3.7% Police, among others (CEAMSO, 2016). As we can see, 412,765 positions depend on the Ministry of Education. This work force requires a phenomenal effort to manage technically, administratively, and financially speaking.

Regarding the financial portion, monitoring and control should be key to assure transparent practices. Here is where corruption can flourish if proper monitoring and measures are not taken. Before 2018, cor-

ruption activities were monitored and handled by different branches of the Ministry, with their functions not well defined.

To provide context, the Department of Transparency and Anticorruption was created by the previous administration of the Ministry, as a requirement from international conventions. However, there was no support or political will to make this branch act as it was meant. This branch for internal control was meant to research and provide evidence to relevant authorities to make decisions that would impact positively on the organization, hence public perception and efficiency.

The situation within the department in 2018 could be summarized as follows: a) Unmotivated personnel, b) Insufficient resources to accomplish its duties, c) Inadequate physical space (5 people in 12 square meters), d) Near to zero institutional strength to carry on with its mandate due to the lack of support from top authorities, e) No field research regarding cases that are related to unclear situations, all research was conducted from a desk.

The Case

In the same year, we received a report there was an anonymous claim accusing a high rank officer of the Ministry from someone on the same team. The accusation was reported as the forgery or production of illegal documents requesting permission to develop activities in different regions of the country, however those activities were never carried out. The whistleblower - who wasn't really anonymous - but we maintained his anonymity from the rest of organization in the spirit of creating trust and promoting the culture of reporting illicit acts, provided circumstantial evidence of personnel receiving business trip money without actually travelling.

Since the request for resources was for travel and the longer the distance, the more resources they could get we started following the evidence to corroborate the illicit activities. These trips were supposed to take place at the end of the week, and took two or three days, so this meant more resources. Through researching, we found out the trips never took place.

These supposed trips were being made by people who went to the office those days they were allegedly

traveling, so they didn't even stay home, exhibiting we had gotten to a point where people normalize these behaviors and no longer recognize this as a bad or irregular practice. This continued for several months until the complainant reported the situation at our request. He took pictures of the people who were supposed to be traveling and who were in the office. We also took pictures of the cars of those public officials who were supposed to be out of town. If there are no consequences, there is no reason to stop these irregular activities and even keep the transparency and anticorruption office running.

We established a set of activities to find the proof of misconduct, these were: photos and evidence that the office guard kept records of who came in and out to the office those days, also testing the guards at the hallway of the Ministry. Other tests were run, such as the drivers that were supposed to travel, toll receipts, etc. The office found out the documentation was incomplete, when the travelers presented the tickets, they only presented the ticket on the way to the destination and not the tickets related to their way back to Asuncion. When they presented hotel bills, we contacted those hotels, and they had no idea who these people were.

This example shows that regardless of how much we do to raise awareness, there must be control mechanisms within an institution. As a response to these wrong doings, we first wrote reports explaining rules and regulations of the Ministry of Education's codes of ethics. People who read the reports were surprised because they didn't even know there was a code of ethics, so we confirmed a lack of knowledge. Backed up by a Ministerial Resolution we printed the Ethics Code, distributing it in the offices, but few read them. So, the value given to the best practices of a great institution like this is quite low and we needed new strategies. One of the challenges we faced in investigating corruption activities was that the investigation must be kept private. We must avoid alerting people who are behaving badly to know that they are being investigated.

Our office is an administrative office. We do not have the resources of a public prosecutor's office. The limitation here is that we can gather internal information, and from there work towards an appropriate claim.

It is noticeably clear that corruption is a problem of the whole of Paraguayan society. It is not limited to public service. Paraguayans think it is normal, that is the way it is. In our journey of applying the regulations we found limitations, especially in legal terms. When our investigations reach the point of resulting in certain sanctions or legal actions, usually more documents are requested by the offices in charge to prosecute individuals that are suspected of committing illicit acts.

To start wrapping up this case study, it is worth mentioning that we had to establish new internal practices and research. Many people were afraid of losing their jobs or are afraid of other consequences, certainly we made the best effort to protect them and not expose them. In more severe cases, people have been afraid of their own safety. So, it is clearly a delicate situation.

We have learned that in the case of corruption and illicit activities within the Ministry, it is paramount to do more field research, and more resources are necessary to get the job done.

Conclusion

In terms of results, the senior official who was the head of the office was dismissed by decree because he was a high-level official. The remaining participants were prosecuted for administrative procedures and replaced. The case was sent to the prosecution office because those involved had been getting money for something they were not doing.

The office where this case happened was restructured, and is now a very important tool of the Ministry, which shows that when the correct profiles are selected and the correct message is sent, honest practices will be recognized and bad practices will be

sanctioned. The whole experience sent a message to the entire office. That office today is a positive example in the Ministry. The effect of this case was very satisfying for many in the Ministry.

Lessons Learned

As a lesson learned from this experience, we recommend carrying out a very strong campaign at all levels of the institution regarding the values of ethics, equity, and transparency. We need the leadership of the highest authority and every boss in every office to be fully aware of the relevance of anticorruption practices. We also believe it is important to share information with the Ministry after discovering inappropriate actions. Also, we suggest that internal investigation processes should be simplified for efficiency.

References

- Albisu A, I, (2016). Transparency International. Paraguay: Overview of Corruption and Anti-Corruption.
- Anti-corruption resource Centre (2006), Corruption in the Education Sector <https://www.cmi.no/publications/file/2563-corruption-in-the-education-sector.pdf>
- Cardenas, S., (2014). Corruption in Education: A review of the Literature <https://www.researchgate.net/publication/264275109>
- CEAMSO (2016). La SFP muestra distribución de cerca de 300.000 funcionarios públicos. <http://www.ceamso.org.py/noticia/245-la-sfp-muestra-distribucion-de-cerca-de-300.000-funcionarios-publicos>
- Hardon, D., & Heinich, F., (2013) Transparency International. Global Corruption Barometer.
- Hallak, J., & Poisson, M. (Ed.). (2007). Governance in education: Transparency and accountability. Paris, France: International Institute of Educational Planning.

Towards an Open State. Transparency, participation and ethics. *The Experience of Open Government Action Plans (OGAP)*

Raul Quiñonez Rodas

Coordinator of Transparency Program
The Center for Environmental & Social Studies (CEAMSO)

June - 2020

The Alliance for Open Government

The Alliance for Open Government (AOG), also known as the Open Government Partnership (OGP), is an international initiative currently consisting of 78 countries and 20 local governments that have expressed their will to improve the public management of governments in order to respond to the demands and needs of citizens (Open Government Partnership, 2020).

This Alliance brings together states and civil society organizations that have similar interests and a collaborative desire for better functioning of government entities.

The AOG was officially born in 2011 from the willingness of some states among whom were the USA, the UK, Brazil, Mexico.

The mechanism to become a member the AOG is materialized with a formal letter from the country interested in membership. In this text, the country basically undertakes two commitments. On the one hand, it agrees to carry out a process of co-creation of an Open Government Action Plan, while on the other hand, it commits to compliance and implementation of this plan, as well as to be assessed for its compliance in the execution or implementation of the plan.

The Paraguayan government formally started the process in 2011. It was accepted in 2012 and since then it has been co-creating and implementing 4 action plans. Each OGAP is biannual. In other words, the commitments made must be implemented and measured within that time frame.

Currently, we are in full implementation of the 4 OGAP. The Technical Secretariat for Planning is the state entity in charge of the entire OGAP process and is responsible for its accountability. Organized civil society becomes involved in the process by formal invitation from the STP or through broad dissemination channels, where any CSO can participate, for no other reason than legitimate interest in a particular issue.

The AOG has four basic principles:

- 1- Transparency
- 2- Participation
- 3- Accountability
- 4- Innovation

In Paraguay, this process has been evolving in recent years. From a start with no more than 9 organizations in 2012, the last OGAP has involved 56 organizations, which shows the degree of legitimacy it has achieved. Although success does not only depend on the quantity, but also on the quality of the commitments presented and approved, the material presented here aims to present some relevant aspects of what this process has meant, as a best practice, in terms of the state-society dialogue, as well as the development of common objectives when co-creating an OGAP

Process Issues

Paraguay has a tradition of little communication from its State to its society, or at least to a part of its society. Since the beginning of his independent life at the beginning of the 19th century, it has gone from coups and coup attempts to dictatorships, some of them of long-lasting like that of Stroessner. Consequently, the path of dialogue between parties to promote and find common elements towards the implementation of

a consensual development process has been elusive for the country.

Results of the 2002 Household Survey allow us to appreciate the level of association of our population: of the Paraguayan population aged 15 and over, 25.3% are associated with a group or organization and 67.9% are not (Escobar de Morel, 2012).

Hence, sitting these two important stakeholders at a table: the government and organized civil society has been, without a doubt, one of the challenges to be overcome under the AOG system. Being in the process of implementing the 4 OGAP speaks to how auspicious everything has been so far.

Stakeholders have varied demands as such. Stakeholders seek to participate and that is where the concept of citizen participation comes in, defined by Roger Hart as "the ability to express decisions that are recognized by one's social environment and that affect one's own life and/or the life of the community in which one lives".

Civil society organizations always play a critical role in the management and apparatus of the State. And it is natural that it should be so. Societies cannot have consensus on all issues unless it is imposed. That was a key obstacle, because it has much to do with the authoritarian culture still present in society.

Hence, participation is an important element in any type of approach. In other words, it is about citizens being heard, it calls for consultation and relationship building based on mutual collaboration. The latter is related to the ultimate goal of overcoming barriers to development.

Joining efforts for a co-creation of action plans in a participatory manner is one of the relevant collective efforts that has been seen in Paraguay in recent years, without downplaying others in other areas or sectors.

Citizen participation is understood as the intervention of citizens in the public sphere according to social interests of a particular nature (Dynamic Disclosure 2020).

From the normative perspective, the term citizen participation can be restricted to those cases that represent an individual or collective response by society to a call made by government authorities in those institutional spaces that they designate or create for this purpose.

In the current representative democracy, sometimes a part of society holds the power of representation, making decisions in a legitimate way that affect a majority. In this sense, it is convenient to combine logics of representation and participation.

The Paraguayan Constitution recognizes the legal validity of participation by establishing in Article 1 that "The Republic of Paraguay adopts for its government a representative, participatory and pluralist democracy, based on the recognition of human dignity.

Participation is a step beyond the process of voting for authorities. The OGP talks about going beyond the voting booth. In other words, it calls on citizens to become involved in public affairs beyond the periodic exercise of electing their authorities.

The second problem that arose from the beginning of the first OGAP was the lack of government transparency. The opacity of the State was very noticeable and normally information was accessed on a *meza vype* basis- meaning under the table in Guarani.

Transparency is an inherent principle of the republican systems of government, adopted by Paraguay according to its Constitution in force since 1992, with this principle being enshrined in its Article 28. However, it had never been regulated, which contributed to a mantle of darkness in the functioning of the state and in the relationship between existing funds and the provision of public services to citizens.

Transparency is key because it is a brake on the unscrupulous handling of public funds. Thus, we have transparency as a principle and accessibility to public information is the way to exercise that principle or where the principle comes to life. That is to say, from being immaterial, as a principle, it is materialized in the information made available to all citizens.

Solutions to the problem

The problems of development demand prior consensus, common responses, and decisive public policies for their implementation by various administrations, including those with different political leanings.

Learn to participate by participating. Participation should be based on continuous learning and citizens should gradually assume duties and responsibilities, according to the knowledge acquired.

Seeing this organized group of citizens seeking welfare or the response to a demand, within the framework of OG, and having government authorities with the capacity to listen and engage in dialogue implies a paradigm shift in the relations between State and society.

EL CIUDADANO EN EL CENTRO DE LA GESTIÓN PÚBLICA



Citizens at the Center of Public Management

Restoring mutual trust between those in power and those who participate is key to making participation collaborative. In these terms, OG involved a gradual process of developing the capacity to listen to others. Seek empathy in the needs and realities of the parties. As a result, there are the 4 Action Plans.

As we said, transparency is an essential principle of OG. Consequently, any government that joins the alliance is committed to making that principle a reality. But beyond the obligations assumed, the application of transparency has been a central element of the whole process until today.

From the beginning, extensive calls were made on social networks. Likewise, the state body dealing with OG created a website where the process and results of the implementation of the commitments assumed by the State are regularly uploaded (Principles for an Open Government, 2020). Likewise, quarterly meetings are held where the Joint Board, made up of representatives of the government and society, sits down to deliberate and listen to the process and the progress or weaknesses that many times the institutions

face in order to consider a commitment fulfilled. Finally, the co-creation process guarantees the broadest participation by both CSOs and any individual interested in the topic. International cooperation has played a relevant role in the co-creation process and has allowed the 4 action plans to have the support in their co-creation. Where the results of transparency can be seen most clearly is in the following section.

Results

The increase in citizen participation between the first and fourth OGAP has been exponential. Starting with 9 CSOs, the co-creation process reached 56 in the fourth. These numbers clearly show the level of legitimacy that OG has been consolidating in Paraguay. Likewise, from the State, the interest of the institutions and mainly of the branches of government can be seen. Paraguay currently has OG plans in all three branches of government, thus adopting the global vision that has been in constant evolution, going from an open government to an open State.

However, this citizen participation in quantitative terms also deserves to be seen in qualitative terms. And that entails the quality of the demands presented as well as their diversity. From long-neglected demands of groups working on rheumatic diseases to vulnerable groups such as indigenous peoples or the social security system. Each group with a particular demand related to a state-run service discussed with the authorities and prioritized their demand to be implemented. In many cases, these demands focus on transparency in the presentation of government management results, on the identification of coverage areas for certain services or on the technological improvement of administrative formalities with public institutions, or e-government.

However, where OG results have been most noticeable has been in transparency. In the first plan the government committed to enacting a transparency law. And the result was the struggle of many organizations and a longstanding process that culminated in September 2014 with the passing by Congress of Law 5282/14 and, a little earlier, an Agreement and Ruling of the Supreme Court of Justice in which it ruled in a particular and concrete case that access to public information was a human right and, consequently, the

State should provide the means to make the exercise of that right possible or viable.

Five years after the law came into force, its contribution to transparency is indisputable. Today we have a technological tool where any citizen anywhere in the world can request public information. More than 30,000 applications have been submitted and the response rate is around 75% (Portal Paraguay, 2020).

Limitations

However, this process has not been entirely easy, nor in all cases has the final response been the most expected. In this process of learning about transparency and participation, there are still certain limitations or gaps that must be addressed decisively by the State.

Within the OG framework, the development of commitments remains somewhat general and consequently they do not have clear mechanisms for measuring results. The control panel to follow this up requires more information and clarification of which or how far each institution has gone in fulfilling the commitment. These elements contrast with the evolution in participation and transparency, which in this material are the object of good practices.

Local governments remain opaque or obscure to citizen scrutiny of the management by mayors and municipal councils. Although many of them participate in the portal, obtaining information continues to be hampered, most of the time by a refusal to provide information and other times by intimidation of citizens who dare to ask for information. Local governments manage many resources from binational entities and there are reports of their misuse and even mayors who have been prosecuted, but the use of FONACIDE money remains obscure to many citizens living in cities in the interior of the country. FONACIDE are state resources allocated to local governments for investment in education, particularly school infrastructure and school feeding.

While transparency has made significant progress in uncovering corruption cases and prosecuting some political figures who were untouchable until recently, reporting these cases is a first step in the potential of access to public information. When citizens know how

their State works and see the results of public management, they are in a position to collaborate with the duties and management of the State, whether local or central. If citizens are the final recipients of state action, what better than for them to promote a collaborative and proactive attitude in solving their demands.

OG has been an exception, but there are many cases still present in society where citizen participation is neglected. When citizens are heard, they have much to contribute to the solution of their problems. Democracy, as the OG global alliance says, does not end in the voting booth. On the contrary, it demands ever more that citizens and the State sit down to talk and find shared solutions in other areas of the social, political, and economic life of the country.

Consequences or impact

Government transparency is part of promoting greater institutional and social collaboration in the prevention and detection of corruption cases. The intersectional nature of this action is remarkable. Hence, both transparency in the first place, and participation in the second place are necessary tools where the appearance of one is the consequence of the other.

Corruption undermines government institutions and weakens the democratic system. However, where the impact of this is most noticeable is in the provision of services to citizens, either in the absence of such services or in the poor quality of the provision. And this can be seen in all areas, from infrastructure projects to the provision of face masks, as was the case recently with the COVID19 pandemic. Corruption prevents the improvement of the quality of life of citizens.

"Just take four of them as examples: Human Development, Prosperity, Social Progress or Global Competitiveness. In all of them Paraguay is lagging behind. While an important part of the problem is the low levels of public investment in all areas of development, another important part is due to the inefficiency of the public-sector due to cost overruns or poor quality of investments" (Corruption impedes development and quality of life, 2018).



In Paraguay, transparency has made it possible to identify many corruption cases and the press has been an important player. We must also recognize that public figures have been prosecuted by the justice system. Despite these advances, high levels of impunity persist since the slowness of the processes to take high ranking officials and businessmen to court show the weakness of the institutions to investigate and punish punishable corruption acts more efficiently.



Final conclusions

Promoting equity and increasing equity levels remains an outstanding debt in Paraguay. This requires a common agenda between the state and civil society, including of course the private sector and the academia. To reach this common agenda, high levels of trust must be developed among stakeholders. Trust is not an individual and decontextualized action. On the contrary, trust is built and reaffirmed with every human action. It is that continuity that generates predictability among stakeholders and that originates

ethics. Ethics is a value, but it is also a role in these terms.

Ethics is a public agreement that one makes, as it reveals one's conduct to others. Ethics allows us to generate productivity in our actions and shared benefits based on a public agenda founded on a common purpose for the development of the country.

Hence, as Annaht Arendt said: "Freedom of opinion is a farce if objective information is not guaranteed". Transparency must lead us on that path, where information is objective, so that we can base our opinions on it.

References

- Corruption impedes development and quality of life. (2018, July 2). Last Minute. <https://www.ultimahora.com/la-corrupcion-impide-el-desarrollo-y-la-calidad-vida-n1303142.html>
- Dynamic Disclosure: The Education Club. (2020, March 18). La Participación Ciudadana: Definición y Tipos de Participación. Divulgación Dinámica | Cursos Online y Formación a Distancia. <https://www.divulgaciondinamica.es/blog/particion-ciudadana-definicion-tipos-participacion/>
- Escobar de Morel, M. (2012). La participación ciudadana en Paraguay. Análisis a partir de la transición democrática [title](1)[title language= en] Citizen participation in Paraguay. Analysis from the democratic transition. *Revista Internacional de Investigación en Ciencias Sociales*, 8(1), 119-140.
- Open Government Partnership: Who we are & Approach. (2020). Open Government Partnership. www.opengovpartnership.org
- Portal Paraguay: Acceso a la Información Pública. (2020). Portal Paraguay. https://informacion-publica.paraguay.gov.py/portal/#!/buscar_informacion?ver_todas#busqueda
- Principles for an Open Government (2020). Open Government Paraguay. gobiernoabierto.gov.py

Associativism and Multiculturalism for Development

Business-Oriented Agriculture and Indigenous Peoples. A productive pact to achieve development with equity.

[Jose Anegui](#)

Aché Leader

[Hector Cristaldo](#)

President

Union of Production Associations

June - 2020

Potential Users of the Experience

The experience described here can directly benefit those communities that are isolated both geographically and socially. Likewise, the systematization of the experience directly benefits academics and social scientists who deal with the issue of multiculturalism and marginalization with group identity preconceptions, such as groups of cultures that are different from the dominant one (indigenous, different abilities, etc.).

Introduction

Indigenous communities in Paraguay have been relegated since the years of the conquest (1535). This situation cannot be compared with other Latin American countries that have encouraged genocidal collective behavior and actions; however, native communities have not been treated equally, so health services, education, connectivity did not arrive as they should. This situation affects their development and has a strong impact on their poverty condition. Jose Anegui (Aché Leader) and Hector Cristaldo (President of the UGP) have worked since 2008 in the search of equitable solutions for the indigenous community and for the productivity of the area. The result has been access to education and health, improvement of

infrastructure, overcoming poverty and preservation of the cultural heritage of the Aché .

This technical note falls under the thematic category Equity, subcategory vulnerable, marginalized groups, because access to basic services could not have been possible unless the UGP/Aché Community experience occurred.



Figure 1: Indigenous communities of Paraguay (DGEEC-STP 2016)

Development:

Participating Stakeholders and Actions

In Paraguay, there are 19 indigenous ethnic groups scattered throughout the territory. The following figure shows the distribution of indigenous communities in Paraguay. The position of the Aché indigenous community is identified with a red circle and an arrow.

The Aché community has a production system that incorporates contemporary activities in addition to ancestral cultural activities. Its production is distributed in 100 hectares of soybean crops, 100 hectares of corn and the remaining 40 are used for the cultivation of subsistence and self-consumption items. They have engaged in agriculture since 1983, and only since 2008 have they incorporated contemporary practices of mechanized agricultural production.



Figure 2: Distribution and productive allocation of the Aché Community in Puerto Barra

The inhabitants of the Aché indigenous community in Puerto Barra Tapy, 130 kilometers south of Ciudad del Este, in the district of Naranjal, "came out of the woods" in 1976. The expression "come out of the woods" means leaving a nomadic lifestyle behind and starting a lifestyle closer to that of the modernized communities. This community is made up of 38 Aché families who live in Puerto Barra. It is located on an 821-hectare property, of which 240 are mechanized for agricultural purposes.

The experience was initiated with the aim of co-operating with this indigenous community, given the problem of poverty and inequality in the provision of basic services by the Paraguayan State. Social problems included problems with access to health and education services; community members were below the poverty line despite having substantial natural resources at their disposal. Community members were marginalized by their neighbors because of the depredation (the Aché were natural hunters and gatherers) of natural resources and because of the stigma of being the "indios" of the area. Additional problems were technical in the management of their natural resources, environmental risk management and specifically in the vulnerability caused by extreme weather events, among others.

Since 2008, the Union of Production Associations (UGP) has contributed technical and financial assistance to help these communities increase the speed at which they adopt conservationist and market practices that are sustainable, while maintaining their cultural heritage and community social system. Throughout 13 years of relationship, these stakeholders (the Aché community and UGP) have both evolved in the processes of interaction that have allowed them to manage risks arising from the temporal context in which we find ourselves. Currently they have made capital investments thanks to the interaction produced between these stakeholders, such as the acquisition of heavy machinery (i.e. tractors and plows), which allows for the reduction of working hours and effort to achieve compensatory results for the community.

Actions

Two of the most relevant factors in the interaction between these organizations is respect for the customs of native peoples and the maintenance and management of forest and river reserves under the protection of the Aché community. On their lands the Aché community maintains its ancestral hunting and fishing techniques, with the use of traditional implements such as the bow and arrow, inherited from their silvicultural ancestors. They have also developed an educational plan that revalues their native language, their

Jose Anegui, Ache Community Leader and Hector Cristaldo, President Union de Gremios de la Producción – Ache Community Case Study

songs, and dances, but is open to new cultural contributions such as the use of computers and cutting-edge technology. Jose Anegui, a community leader, says that his ancestors had a bow and arrow as a tool to support their families, now they have education and technology.

Within its production of 100 ha of soybeans, the entire community participates actively, mainly children, adolescents, and women, who wear their faces adorned with ritual paintings, as a sign of celebration of good harvest.

Revenue from the sale of the soybean crop is redistributed equally among all community members. A large part of these funds are used to improve community services, and above all to help the families who need it most, as well as to pay for a large part of the health care, because in this area there are almost no public services. If someone suffers from a serious illness, they must go to cities where they can receive proper assistance.

In addition to its agricultural profile, the community also engages in livestock activities among which we can mention beef cattle farming (with production of milk, cheese and yogurt) for consumption and sale, pig farming, and dabbling in fish farming, with two pools for tilapia cultivation.

Context:

Narrative and the Role of the Decision Maker

Paraguay is a highly agricultural country where the rural population represents 40.9% of the total population and corresponds to 44.8% of the least developed population in the country. Poverty in the rural population is greater than in the urban area since the average income of the rural poor does not cover 44.4% of the cost of the basic consumption basket.

The main occupation of rural inhabitants is small income and self-consumption crops. Rural poverty has among its main or most notorious causes high levels of functional illiteracy, conventional agricultural practices, low land productivity and little knowledge of soil improvement practices, poor

access to credit and quality public services in education and health, lack of promotion of high profitability non-traditional crops, and lack of a secure market for their products. These are the main issues affecting small farmers which prevent them from improving their productivity and autonomy.

Pre-Columbian indigenous peoples that populated Paraguay for centuries already had certain associative and supportive behaviors in the day-to-day coexistence of communities, such as the concept of "*jopoi*", which in Guarani language means to support each other, to help each other, and on the other hand, "*minga*", which established a practice of community work among families or social groups according to the specific needs: sowing, harvesting, clearing, building houses. These indigenous peoples are now scattered across different districts of the country "competing" for resources between two types of agriculture, small family farming and business-oriented agriculture.

Agricultural cooperatives and territories dominated by business-oriented agriculture are an important pole of rural development in the less favored areas of the country. For several years they have been actively contributing to the generation of employment and wealth in the areas and contiguous zones, becoming sources of direct and indirect job generation for vulnerable people around them.

The Union of Production Associations is a federation of associations from the agricultural sector founded in 2006 that currently brings together 15 associations including the Rural Association of Paraguay (ARP), the Paraguayan Chamber of Cereal and Oilseed Exporters and Marketers (CAPECO), the Paraguayan Agricultural Coordinating Board (CAP), the Federation of Production Cooperatives (FECOPROD), and the National Society of Agriculture (SNA), the Paraguayan Timber Federation (FEPAMA), the Association of Soybean, Cereal and Oilseed Producers of Paraguay (CAPECO), the Paraguayan Chamber of Agricultural-Livestock Health (CAPASAGRO), the Paraguayan Meat Chamber (CPC), Association of Seed Producers of Paraguay

Jose Anegui, Ache Community Leader and Hector Cristaldo, President Union de Gremios de la Producion – Ache Community Case Study

(APROSEMP), the Phytosanitary and Fertilizers Chamber (CAFYF), the Paraguayan Stevia Chamber (CAPASTE), the Paraguayan Sugar Center (CAP), Paraguayan Chamber of Sesame Exporters (CAPEXSE), and the Paraguayan Federation of Direct Seeding for Sustainable Agriculture (FEPASIDIAS).

The objectives of the UGP are: Reach a consensus on policies designed to encourage production that promote the rational use of natural resources based on modern standards of sustainable development; seek to identify, study, and solve problems related to the rural sector, in order to support a sustained growth of the sector that can lead to dignifying producers and allow strengthening and expanding agro-industries; cooperate with national authorities in the development of modern laws that allow for the certification of the quality and health of animal, plant and forest products and the adoption of fiscal policies that encourage production and reinvestment in farms.

With the aim of achieving harmony and governance in the rural sector, UGP seeks to promote cooperation among rural stakeholders in the country. In the context of these actions, UGP began working with the Aché community in Puerto Barra 13 years ago. The result is a collaborative and sustainable environment where health, education and logistics services have been provided to the Aché community as a result of private coordination that worked to achieve a more equitable territory while keeping the cultural characteristics of the Aché people intact.

Social Determinants of EET

The authors of this technical note made the decision to coordinate actions to ensure that members of the Aché community can access services, technology, and consultancy for organizing actions in the white man's world. UGP acted as a cultural translator, allowing the Aché community to understand the challenges, commitments, and consequences of non-compliance. This was not an easy job because the concepts of community decision-making and legal responsibility are foreign to the Aché conceptualization of ownership and commitment.

After long days of information and debates, the working model they arrived at can be characterized as: a collective society democratically managed by its members and where profits are distributed in goods and services required by the community, with the main capital being the individual effort of each inhabitant of that territory.

The Aché-UGP experience has already lasted 13 years and has been aimed at sustaining a sustainable and equitable coexistence among key stakeholders in territories relevant to Paraguay's development. Below, we can see the objectives outlined for this experience.

Objectives of this experience

- Reducing vulnerability through access to basic services (access to Health and Education).
- Reducing poverty through the introduction of competitive productive systems.
- Preserving the Aché's ancestral culture through respect from cooperators (UGP).
- Strengthening its resilience through cooperative work with entrepreneurial agricultural producers in the area.

Results and Lessons Learned

R1: Access to basic services and marked progress in terms of equity.

R2: Decrease in the volatility of the indigenous community's income.

R2: Interaction between the indigenous community and the business-oriented agriculture environment.

R3: Preservation of the environment and customs of the Aché culture in this territory.

Conclusion

The main lesson learned in this experience has to do with the process of establishing trust between different parties that find themselves in a common territory. Building this trust took years, so it is important to highlight the persistence of both parties in continuing the partnership that benefited both the business-oriented agriculture in the territory and the quality of life of the Aché community.

Jose Anegui, Ache Community Leader and Hector Cristaldo, President Union de Gremios de la Producción – Ache Community Case Study

It is important to highlight the following sentences from the authors throughout the Forum presentation:

- *"I think 43 years ago it was only 20 people who left, and now there are over 300 people in the community. The balance of maintenance is need versus capacity."*
- *"The spirit is the community. The property is collective; food, recreation, school is managed collectively."*
- *"It would be important to mention that 43 years ago it was quite different, my people only hunted, collected food from the mountains and produced honey, and now we know that we have to be self-sufficient. The government donated the land, but we need to work and use the resources."*
- *"Our work shows how cooperation and effort create positive change. The fundamental tool is respect and effort for continuous training."*
- *"Just because we are indigenous doesn't mean we have to be poor. My father was a hunter, but now I have to fight so that my children have the education that we want for them; that is our fight. We were able to change the mentality that natives have to be poor and stay in the forest. We can be educated. We can work. We can do it."*
- *"My father's tool was the arrow and bow, and the tool of my generation is training, education. My tool is the Internet, access to technology. That is my arrow and bow today. That is what allows me to work for my community. There is no forest. There are no animals. It*

has changed. This summarizes the process of 43 years where there were many difficulties, many successes, and many failures, but the important thing is that we can try and that everyone, when given the opportunity, can try in a joint effort. They believe that small, medium and large producers can work together with respect and support each other in the different stages of the process of sustainable development in Paraguay."

Additional Information

- a. José Anegui, leader of the Aché Community in Puerto Barra
- b. Lilian Cabrera, Manager at the Union of Production Associations (UGP)
- c. Hector Cristaldo. President of the Union of Production Associations (UGP)

References

- Atlas de las Comunidades Indígenas en el Paraguay, (2002) Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos de la Secretaría Técnica de Planificación. 76 p.
- Entrevista a Hector Cristaldo, Jose Anegui y Lilian Cabrera.
- Presentacion del Foro. Documento de Proyecto. Integrando la Conservación de Biodiversidad y Manejo Sustentable de la Tierra en las practicas de producción en todas las biorregiones y biomas del Paraguay (2014) UNDP <http://greencommoditiesparaguay.org/wp-content/uploads/2017/12/PRO-DOC-Paisajes-de-Producci%C3%B3n-Verde.pdf>

Findings, Recommendations and Next Steps

These findings and recommendations are a combination of items mentioned by the presenting panelists and the post-forum observations gathered from HECEET project members. The next steps section offers proposed follow-up actions to build on this experience.

Findings and Recommendations

1. EET issues are timely now in Paraguay

As evidenced through the high levels of engaged participation during this first academic forum, the topics of equity, ethics and transparency are resonating within Paraguay at this time. Over 400 people registered for this virtual forum, and the average participation rate throughout the day was 150.

The concepts of transparency and ethics were highlighted and discussed throughout the presentations, papers and conversations taking place during the forum. Of the papers highlighted in these proceedings, the majority of them focused on the need to uphold ethics and transparency through public laws and behaviors to address issues of corruption within the public sector.

2. More laws exist now than before, but compliance and enforcement is lacking

Current laws do exist, such as Law No. 5189/2014 requiring government authorities to publish updated information on a web platform, that aim to uphold ethical and transparent behavior within Paraguay. At the urge of officials such as SFP Minister Cristina Bogado (see Minister Bogado's paper for details), citizens and youth need to actively participate in monitoring and calling for compliance and enforcement of these laws, using these tools provided to gain information and hold their government accountable.

While laws such as No. 5189/2014 exist and are good, there is still a significant need to address understanding, compliance and enforcement of these laws for all members of governmental, educational, and other public and private institutions.

3. Support and strengthen existing efforts

To support the anti-corruption efforts already in place and discussed during this forum, several specific recommendations included:

- 3.1. Develop awareness campaigns on corruption for all levels;
- 3.2. Publish consequences of violating codes of conduct of ethical standards;
- 3.3. Simplify investigation processes;
- 3.4. Provide anti-corruption offices with qualified personnel and resources;
- 3.5. Position anti-corruption officers in organizational management.

The discussions during this forum recommend that to truly develop a more ethical, transparent and equitable society, there must be coordinated work of various public institutions and all members of Paraguay's educational community and public sector must commit to these principles and lead by example.

4. Equity deserves more attention

As the majority of presentations and papers in this forum focused on ethics and transparency, one major finding is that the concept of equity is relatively less understood and addressed in the entities represented here. Equity is a very important topic and creating opportunities and access for marginalized communities is something that needs to be addressed amongst leadership of all sectors, including government and educational institutions.

Specifically, the presentation regarding the Aché Community Group discussed the need for Paraguay's government and society to address the social prejudices and discrimination that continue to persist against indigenous peoples (see the technical paper from José Anegui and Hector Cristaldo for more details). In addition, Dr. Zully Vera de Molinas, Chancellor of Universidad Nacional de Asuncion, suggests more work on equity in the higher education sector, such as through the Regional Observatory for the Quality of Equity in Higher Education in Latin America, to support university students and families in vulnerable situations and promote equitable and inclusive work environments.

5. The virtual format works

While this forum was initially intended to be an in-person event taking place at Universidad Nacional de Asuncion, the global COVID-19 pandemic resulted in a move to a virtual, webinar setting. With over 400 registered participants, individuals from Paraguay and the United States demonstrated themselves comfortable with and participatory in this virtual setting.

Using this virtual format, the forum was able to reach a variety of organizations and sectors that otherwise would not have been able to attend an in-person forum. As we look forward to planning the second annual academic forum, the lessons learned from the successful execution of this first forum will be pivotal to continue engagement and discussions.

Next Steps

Following the success of this first annual forum, the next steps for the HECEET project team and Paraguay's EET community include:

- 1. Disseminate these Proceedings as a reference tool** – These Proceedings will be published in both English and Spanish to be shared with sectors throughout the United States and Paraguay.
- 2. Organize the second annual forum for mid-2021** – To address the lack of understanding and the missing focus on equity noted throughout this first forum, the second forum will take a more focused approach looking at the role of the University in upholding principles of equity, inclusion, and access.

Concluding Thoughts

As we build upon the foundational work and discussions highlighted in this first annual academic forum, we must reflect upon the words of many of the great presenters and leaders exhibited here. Gerardo Gómez, Board of Directors Vice President of ANEAES, in concluding his presentation during this forum, explained that when it comes to upholding the principles of ethics, equity and transparency, good intentions alone are not sufficient unless accompanied by intelligent measures, determination and perseverance, and the ability to resist external and internal temptations, particularly when involving the political and economic interests of powerful groups within society.

Appendix

1. To view the video recording of the forum, access this link: https://youtu.be/upvpXP2_uNk

2. Forum Program:



The image shows a flyer for the "LAUNCHING OF THE HIGHER EDUCATION CENTER FOR ETHICS, EQUITY AND TRANSPARENCY". The event was held on June 17, 2020, via WebEx. The program includes sessions on Ethics, Equity and Transparency, featuring speakers from USAID, Rutgers University, and various Paraguayan institutions. Partners listed include the Secretaría de la Función Pública, BECAS Don Carlos, ANEAES, and INAES.

PROGRAM

MORNING SESSION | 9:00 – 11:30 AM

Opening Remarks

- Gloria Bonilla – Santiago, Ph.D., Distinguished Service Professor, Graduate Department of Public Policy & Administration at Rutgers University and HECEET Project Director
- Benigno López, Minister of Finance, Paraguay
- James Spalding, HECEET Advisory Committee Chair and President of Financiera El Comercio SAECA
- Lee McCleeny, United States Ambassador to the Republic of Paraguay

Welcoming Remarks

- Zully Vera de Molinas, PhD., Rector, UNA
- Cristina Bogado, Minister, SFP
- Michael Pals, Provost, Rutgers University – Camden
- Federico Mora, General Coordinator, BECAL
- Claudelia Gibbons, General Director, INAES
- Nicolas Pron, President of UNA student federation

MORNING PANEL DISCUSSION

The purpose of this panel is to promote a dialogue among communities about their EET-related experiences and how to adopt best practices within their environment and motivate the critical mass of multidisciplinary, diverse and crosscutting sectors/stakeholders committed to EET values.

Moderator: Gloria Bonilla - Santiago, Ph.D.

Introductory Remarks - A Global Perspective:

- Peter Ainsworth, Senior Anti-Corruption Counsel - Criminal Division, United States Department of Justice

Government Sector Representatives:

- Senator Martín Arévalo
- Cristina Bogado, Minister of the Secretaría de la Función Pública

Higher Education Sector Representatives:

- Zully Vera de Molinas, PhD., Rector, UNA
- Gerardo Gómez, Board of Directors Vice President of ANEAES
- Hugo Ferreira, Rector, UTIC

BREAK | 11:30 AM-12:30 PM

AFTERNOON PANEL DISCUSSION | 1:00-3:30 PM

The purpose of this panel is to share and promote EET best practices amongst government, higher education institutions, K-12 institutions, NGOs, private sector and the general public.

Moderator: Andres Molina, Ph.D.

K-12 and NGO Sector Representatives:

- Claudia Molina, INAES General Director
- Oscar Chacalti, Executive Director of Juntos por la Educación
- José Casillas, Anticorruption General Director of the Ministry of Education
- Raúl Quilón, CEAMSO, Coordinator of Transparency Program

Private Sector and Indigenous Community Representatives:

- Raúl Vera Bogado, President of Regional Bank
- José Arequi, Aché Community Leader
- Hector Cristaldo, President Union de Gremios de la Producción

Closing remarks:

- Gloria Bonilla-Santiago, Ph.D.
- Zully Vera de Molinas, PhD.
- James Spalding