

Gobierno
Abierto
Paraguay



GUÍA DE GOBIERNO ABIERTO

www.gobiernoabierto.gov.py



Gobierno Abierto Paraguay



Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS



CEAMSO
Centro de Estudios Ambientales y Sociales

Este documento fue elaborado con la coordinación de la Secretaría Técnica de Planificación y Desarrollo Económico y Social (STP) con el apoyo del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay), implementado por el Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

El contenido es responsabilidad de sus autores y no representa la posición u opinión de la USAID o del Gobierno de los Estados Unidos de América.

Autoría: Eduardo Bogado Tabacman

Coordinación: Raul Quiñónez

Asunción, marzo del 2018

La Alianza para el Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa que tiene por objetivo asegurar compromisos por parte de los gobiernos miembros para promover los principios de transparencia, participación y rendición de cuentas.

Esta guía de Gobierno Abierto tiene por objetivo apoyar a las instituciones gubernamentales y a las organizaciones de la sociedad civil en sus esfuerzos por implementar esos principios, con calidad y profundidad, en los diferentes ámbitos de la esfera pública.

La guía desarrolla aspectos conceptuales así como experiencias ilustrativas, a nivel local e internacional, que permiten comprender mejor las políticas de Gobierno Abierto.



CONTENIDO

GUÍA DE GOBIERNO ABIERTO

I. LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO	5
II. ESTÁNDARES DE COCREACIÓN	7
Principios de inclusión	7
Principios de información	7
Principios de participación en la toma de decisiones	8
III. TRANSPARENCIA	9
Acceso a la información	10
Portal de acceso a la información	11
Reuniones abiertas	11
Transparencia focalizada	12
Datos Abiertos	13
Gestión de archivos	14
IV. PARTICIPACIÓN	16
Gestión colaborativa	17
Safecast: ciencia ciudadana	17
Pulsepoint: colaboración en salud pública	18
Hackathons	19
Participación de calidad	20
La Audiencia Pública de Presupuesto	20
Portal e-Democracia en Brasil	21
Asamblea Ciudadana en Columbia Británica	22
Decide Madrid	23
V. RENDICIÓN DE CUENTAS	25
Experiencias de rendición de cuentas	26
VI. REFERENCIAS	27

I. LA ALIANZA DE GOBIERNO ABIERTO



La Alianza de Gobierno Abierto (AGA) es una iniciativa multilateral que busca asegurar que sus miembros desarrollen compromisos concretos para promover la transparencia, la participación, y la rendición de cuentas con el uso de nuevas tecnologías. Fue constituida el 20 de septiembre de 2011 y cuenta actualmente con más de 70 países miembros.

Para ser miembro de la Alianza de Gobierno Abierto (AGA), los países participantes deben cumplir los criterios de elegibilidad y posteriormente deben respaldar la Declaración de Gobierno Abierto, entregar un Plan de Acción del país desarrollado con participación de la sociedad civil, establecer una Mesa Conjunta integrada por gobierno y sociedad civil que intervenga en todas las etapas del ciclo, comprometerse a informar sobre el cumplimiento del plan y someterse a una evaluación externa independiente.

Los planes de acción tienen una duración de dos años y deben ser consistentes con los planes de desarrollo del gobierno, contener compromisos ambiciosos, específicos, accionables, medibles con plazos determinados y relevantes en términos de transparencia, participación y rendición de cuentas.

El Paraguay, que hacía parte de la lista de países elegibles según los criterios de la Alianza de Gobierno Abierto, formalizó en noviembre de 2011 su participación a través de una Carta Compromiso.

Desde aquel momento fueron formulados, ejecutados y evaluados tres planes bianuales, incluyendo el tercero que se encuentra en este momento en su fase final de implementación. El cuarto plan está en fase de formulación.



La Alianza de Gobierno Abierto ha aprobado en el año 2017 una guía denominada "Estándares de Participación y Cocreación de OGP", que los países miembros deben aplicar en toda la gestión de las políticas de Gobierno Abierto, incluyendo el proceso de cocreación del Plan de Acción de Gobierno Abierto con la participación de gobierno y sociedad civil.

La mencionada guía contiene los siguientes principios fundamentales de participación que deben estar presentes en todas las etapas del proceso:

Principios de inclusión

La participación pública se basa en la convicción que aquellos que son afectados por una decisión tienen derecho a participar en el proceso que conduce a la adopción de esa decisión.

La participación pública procura y facilita la participación de quienes se ven afectados por la decisión o tienen interés en ella.

Principios de información

La participación pública ofrece a los participantes la información que requieren para poder participar de forma significativa.

La participación pública promueve la toma de decisiones sustentables al reconocer y comunicar las necesidades e intereses de todos los participantes, incluyendo los tomadores de decisiones.

Principios de participación en la toma de decisiones

La participación pública incluye la promesa que la contribución del público influirá en la decisión.

La participación pública solicita la opinión de los participantes en cuanto a los mecanismos de participación.

La participación pública comunica a los participantes de qué forma sus aportaciones afectaron la decisión.

Los principios fundamentales de gobierno abierto son la transparencia, participación y rendición de cuentas.

Se analiza cada uno de estos principios en sus aspectos conceptuales y las experiencias concretas en las que se han aplicado.

Las nuevas tecnologías serán abordadas de manera transversal en cada uno de los principios.



La transparencia es fundamental en un sistema democrático. ¿Cómo podrían los ciudadanos participar en los asuntos públicos, si la información es secreta?

En Atenas los ciudadanos se reunían en la plaza pública con el fin de debatir y tomar decisiones después de haber escuchado los argumentos en pro o en contra presentados por los oradores.

Ese ideal democrático de visibilidad en los asuntos públicos fue central en los albores del sistema democrático hace 2.500 años y resurgió, cuando después de siglos de hibernación, la democracia reapareció con fuerza en el siglo XVIII hasta tornarse un ideal universal en nuestros días. Coincidentemente con este resurgimiento, el parlamento sueco aprobó la primera ley de acceso a la información en 1766.

La participación en el debate y toma de decisiones, no tiene valor alguno, si los ciudadanos no cuentan con la información necesaria, para entender la problemática, conocer y evaluar las alternativas o puntos de vista contrapuestos existentes, y posicionarse en el tema en cuestión.

Acceder a la información en poder del gobierno es fundamental, pero también la información que está en poder de la sociedad civil, las empresas y los partidos políticos de tal modo que los ciudadanos puedan contar con las informaciones necesarias para participar efectivamente. Es necesario un gobierno transparente, pero también una sociedad transparente.

Acceso a la información

En el Paraguay, el acceso a la información, tuvo su primera normativa legal con la ratificación de la Convención Americana de Derechos Humanos el 8 de agosto de 1989, que establece en su artículo 13 "la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección."

Poco después, el 10 de junio de 1992, el Paraguay ratificó el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tratado que había sido adoptado por las Naciones Unidas en 1966, que contiene en su artículo 19 idéntica expresión referida al derecho a recibir informaciones.

La misma expresión ya estuvo incluida en la Declaración Universal de Derechos Humanos aprobada por las Naciones Unidas en 1948, con el voto favorable de Paraguay, aunque este documento no tiene categoría de tratado.

La Constitución Nacional, aprobada en Junio de 1992, en su artículo 28 estableció que "se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo."

Un gran paso fue dado con la aprobación de estas normativas. Sin embargo, la falta de reglamentación de plazos, sanciones y excepciones, fue un obstáculo para su implementación efectiva.

La primera reglamentación del artículo 28 de la Constitución fue la Ordenanza que estableció el acceso a documentos públicos de la Municipalidad de Asunción", más conocida como "A la luz del sol" aprobada en el año 1996, que entre otros aspectos, estableció el plazo de 15 días para responder a solicitudes de acceso a la información.

Le siguieron ordenanzas de acceso a la información aprobadas en más de 30 municipios en los años siguientes, y posteriormente, en el año 2010, la primera ley que reglamentó la materia, la Ley Orgánica Municipal.

En 2014 fueron aprobadas la Ley 5.189 que establece la obligatoriedad de proveer información sobre el uso de recursos públicos, y finalmente la ley 5282 “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental” reglamentada con el decreto 4064/15.

Portal de acceso a la información

Uno de los grandes logros, después de la aprobación de la ley, ha sido la creación del Portal Unificado de Información Pública, del que participan actualmente 265 instituciones del estado, en el portal queda registrada cada solicitud de información, así como la respuesta.

De esta manera, los documentos que ya fueron solicitados y entregados por las instituciones públicas, se tornan accesibles para cualquier ciudadano. Además, se torna transparente el grado de cumplimiento de la normativa por parte de las instituciones públicas, ya que quedan registrados todos los parámetros relevantes de desempeño, como la cantidad de solicitudes no respondidas o la calidad de las argumentaciones en los casos de respuesta negativa a las peticiones.

El Paraguay es uno de los primeros países que ha implementado un mecanismo de este tipo.

Reuniones abiertas

La ley de acceso a la información pública regula la información que es “producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte (...)”. Se refiere a información existente materializada en el soporte que fuera. En este sentido, la definición es amplia e incluye borradores y los llamados documentos de “uso interno”.

Sin embargo, en el ámbito público existen reuniones cuyo contenido no queda registrado en documentos públicos porque no se realiza un registro. Si las discusiones desarrolladas en esas reuniones, no fueron documentadas, esos documentos no existen y no son exigibles a través de la ley de acceso a la información.

En muchos países, se han establecido leyes, algunas ya en el siglo XIX, que obligan a ciertas instancias gubernamentales, a anunciar la fecha y agenda de las reuniones, para que los ciudadanos interesados puedan asistir libremente. De esta manera la ley de reuniones abiertas, complementa a la ley de acceso a la información.

Las leyes de reuniones abiertas generalmente establecen cuáles son los organismos gubernamentales de los distintos poderes del estado que están sujetos a esta regulación, el quórum a partir del cual se torna obligatorio y las excepciones aplicables.

En el Paraguay no existe una ley de reuniones abiertas. Sin embargo, ciertos cuerpos colegiados como el Senado y la Cámara de Diputados, realizan sus reuniones plenarias de forma abierta, las sesiones son grabadas y están disponibles para el público así como también los documentos que sirvieron de base para los temas tratados. Las reuniones de las comisiones parlamentarias, por el contrario, no tienen el mismo grado de apertura. Las reuniones de otros poderes del estado en su mayoría no son abiertas.

En una línea de acción similar a las reuniones abiertas, se han presentado en el parlamento tres proyectos de ley de lobby y cabildeo. Estos proyectos establecen, con algunas variaciones entre ellos, que se deberá implementar un registro público de todas las reuniones realizadas por actores privados y lobbies profesionales con las autoridades que tengan por finalidad abogar por una determinada decisión, tanto de instancias del poder legislativo como del ejecutivo. Esta ley será un complemento importante a la ley de acceso a la información.

Transparencia focalizada

Se denomina transparencia focalizada a la publicación de ciertas informaciones que pueden tener un impacto específico de política pública.

Por ejemplo, en muchos países desde hace algunas décadas es obligatorio incorporar en cada alimento procesado una etiqueta en la que se especifican los nutrientes y calorías. Esta información ayuda a las personas a adoptar mejores decisiones en términos de dieta y contribuye a prevenir enfermedades como cáncer, diabetes y las enfermedades cardíacas.

Los municipios, incluidos los nuestros, generalmente tienen la responsabilidad de inspeccionar y verificar si se cumplen las normas establecidas para la manipulación de los alimentos. En California, decidieron asignar una nota a esa inspección, y tornarla visible con un cartel grande a la entrada de cada establecimiento de expendio de

alimentos. Los usuarios pueden decidir en el momento si ingresan o no al establecimiento, y por otro lado, los propietarios se esfuerzan por cumplir con las normas para no perder clientes.

En el Paraguay, en el año 2012 se aprobó la primera normativa que regula el financiamiento de los partidos políticos y campañas electorales. Se estableció que cada partido deberá informar el origen de los fondos recibidos, especificando en cada caso el monto y el donante al Tribunal Superior de Justicia Electoral, el que deberá publicarlo inmediatamente.

Esta también es una información clave que una vez transparentada puede contribuir significativamente a reducir la corrupción y el tráfico de influencia, que se genera a partir del intercambio de favores entre los donantes y los políticos que reciben esos fondos.

La legislación todavía debe ser perfeccionada, porque están excluidos los gastos en las internas y las donaciones realizadas por el propio candidato.

Estos ejemplos demuestran que en el diseño de políticas de transparencia es importante identificar informaciones de fácil comprensión que son de gran valor para la ciudadanía y les permite accionar en consecuencia.

Datos Abiertos

Los datos abiertos son datos digitales que puedan ser usados, reutilizados y redistribuidos libremente para cualquier propósito por cualquier persona. Los gobiernos recogen rutinariamente una enorme cantidad de datos que al estar a disposición del público en el formato apropiado podrían tener un gran impacto. La calidad de los datos abiertos es mayor cuando son datos estructurados, en formato Excel o no propietario, y cuando están asociados a una localización en Internet.

Hacia finales de la década del 2000, comenzaron a surgir a nivel internacional políticas públicas de datos abiertos. En el Paraguay desde el año 2014 comenzó a implementarse una política en ese sentido. Actualmente están publicadas 204 bases de datos, de 116 entidades gubernamentales sobre 25 categorías temáticas.

Tanto los actores privados como el gobierno pueden utilizar estos datos para crear aplicaciones que puedan mejorar las políticas públicas y el bienestar de la sociedad.

En Uruguay, el Ministerio de Salud ha desarrollado una aplicación llamada "A tu Servicio" para que los usuarios de la seguridad social, puedan contar con información sobre el desempeño de los proveedores de servicios de salud, tanto públicos como privados, a nivel país. "A tu servicio" publica indicadores clave como las especialidades médicas disponibles, los tiempos de espera para acceder a los servicios, los recursos humanos, el grado de satisfacción de sus usuarios con los servicios y otras informaciones relevantes de cada proveedor que están contenidas en una base de datos abiertos.

El usuario puede comparar los indicadores de desempeño de su proveedor con los demás, y tomar la decisión de permanecer o transferirse a otro, lo que está permitido hacer según la legislación vigente una vez al año.

En el Paraguay, el Ministerio de Salud ha creado la aplicación Akuerapp que permite que los usuarios del sistema de salud pública puedan localizar los establecimientos de salud de la red gubernamental que disponen de los medicamentos que necesitan y se encuentran más próximos. De igual manera, la aplicación contiene la información sobre los servicios que cada establecimiento ofrece como consultas, exámenes laboratoriales y otros servicios, con los horarios correspondientes.

Gestión de archivos

El acceso a la información depende en gran medida de una buena gestión de archivos, que permita preservar y localizar adecuadamente los documentos, además de digitalizarlos y tornarlos públicos cada vez más de manera automática.

Sin embargo, el Paraguay no cuenta con leyes adecuadas para la gestión de los archivos. Por ejemplo, no existen regulaciones adecuadas para la preservación de los archivos. En los países que cuentan con un buen sistema de archivos, a largo plazo se preserva aproximadamente un 3% de todos los documentos públicos. Para ello, se necesitan criterios, plazos y procedimientos para la eliminación de los archivos, de tal modo a preservar los archivos realmente importantes.

Por otro lado, un porcentaje creciente de los documentos públicos están en formato digital, y crecen de forma exponencial. Basta pensar a título de ejemplo en los millones de emails almacenados en las computadoras

de las instituciones públicas. El país no dispone de los mecanismos para poder realizar esta gestión. Si bien está prevista la creación de un Archivo General de la Nación, aún no se ha materializado en la práctica. Existe actualmente un proyecto de ley presentado en el parlamento que prevé atender a esta problemática.





La participación es otro de los principios fundamentales de Gobierno Abierto. Es una cuestión de justicia que quien pueda ser afectado por una decisión deba tener voz y ser parte del proceso que adopta esa decisión. Pero no solamente es una cuestión de justicia, sino de efectividad, en la medida en que la participación ciudadana puede contribuir a solucionar problemas públicos que el gobierno por sí solo no podría hacerlo.

La participación, para que sea de calidad, debe cumplir con ciertos requerimientos que son los siguientes:

- 1) Inclusión: la participación debe incluir a toda la ciudadanía afectada por una problemática determinada, con toda su diversidad demográfica, política y cultural. La inclusión implica presencia, pero también, que los presentes tengan realmente voz en el proceso participativo.
- 2) Información y comunicación racional: Los ciudadanos deben estar informados adecuadamente, con objetividad, evitando las manipulaciones informativas sesgadas por intereses especiales. Deben tener la oportunidad de escuchar puntos de vista diferentes sobre el tema en cuestión y desarrollar una reflexión que le permita tener criterios y contribuir efectivamente en el proceso participativo.

Los espacios de participación deben posibilitar el ambiente adecuado para que los participantes puedan intercambiar argumentos, escuchar

las opiniones de los demás y estar abiertos a aceptar el mejor argumento, aunque contradiga sus posturas iniciales.

3) Finalmente los ciudadanos deben poder tener incidencia real en las decisiones que van a ser adoptadas. La participación que no tiene ningún efecto en el proceso decisorio pierde significado.

Estos criterios no siempre se cumplen a cabalidad, aun en las mejores experiencias de participación, pero se debe buscar su implementación en la mayor medida posible.

Gestión colaborativa

Se analiza primeramente una forma de participación que es la gestión colaborativa. Internet permite hoy que más ciudadanos puedan participar en la solución de los problemas públicos trabajando juntos con el gobierno. El gobierno puede usar más fácilmente el conocimiento y la creatividad de los ciudadanos.

Beth Noveck (2013), una de las principales articuladoras del movimiento de gobierno abierto en sus orígenes, sostiene el enfoque de la democracia colaborativa. Hasta recientemente, argumenta, los ciudadanos participaban en el gobierno solamente durante la elección de representantes y en el intervalo entre elecciones solo existía la presión de la prensa, los lobbistas o los grupos de interés. Ahora gobierno y ciudadanos pueden trabajar juntos en gestionar soluciones a problemas públicos. Noveck hace referencia a micro élites, las 5, 10 o 100 personas que entienden y están apasionados por un tema específico con el cual quieren involucrarse y participar.

A continuación se describen algunos ejemplos de gestión colaborativa.

Safecast: ciencia ciudadana

En la gestión colaborativa los ciudadanos reciben información y además trabajan con el gobierno para resolver problemas. No solo lo hacen con datos del gobierno sino también con datos que están en poder de la sociedad como por ejemplo, los que disponen las redes sociales, las empresas telefónicas, o los investigadores que realizan ensayos clínicos para identificar nuevos tratamientos.

También los datos pueden ser generados por la sociedad. Es lo que hizo un grupo de ciudadanos después del terremoto y tsunami de marzo de 2011 que provocó un accidente en la planta nuclear de Fukushima en Japón.

Después del accidente, la información sobre radiación era limitada y poco confiable, con la consecuente incertidumbre sobre los riesgos para la salud y las medidas de política pública que deberían adoptarse para enfrentar el problema. Un grupo de ciudadanos se organizó entonces para recolectar estos datos.

Los voluntarios de la organización instalaron unos sensores en sus vehículos que a medida que transitaban recogían la información sobre radiación en cada punto del territorio. La organización fue creciendo y hoy ofrece una base de datos abiertos con 50 millones de registros de radiaciones, que permite al gobierno y a los investigadores estudiar la radiación, cruzar con datos médicos y diseñar políticas públicas efectivas.

■ **Pulsepoint: colaboración en salud pública**

Cuando una persona sufre un paro cardíaco la rapidez con que se le asista con un servicio de reanimación cardiopulmonar es determinante para su sobrevivencia. El problema era que cuando ocurría un evento de este tipo eran llamados los servicios de emergencia de los establecimientos de salud, que debido a la limitada oferta de servicios y a la distancia demoraban para proveer la asistencia.

Surgió entonces una solución. En muchos países es cada vez mayor la cantidad de personas en empresas e instituciones en general que fueron capacitadas en reanimación cardiopulmonar y están en condiciones de ofrecer este servicio. Se creó entonces una base de datos con estas personas, más el personal de hospitales y otros establecimientos de salud. Se desarrolló una aplicación móvil georeferenciada, que genera un alerta cuando un evento de ese tipo ocurre. Si una persona tiene un paro cardíaco en un supermercado, a pocos metros puede encontrarse una de las personas capacitadas o un personal de blanco que casualmente está haciendo compras en el supermercado. La atención es inmediata.

Pulsepoint es la organización que se encarga de coordinar este servicio. Actualmente en los Estados Unidos 1.300 establecimientos de salud y 83.000 ciudadanos están catastrados en el sistema para ofrecer este servicio. La oferta de asistencia aumentó de manera exponencial gracias a esta colaboración entre actores privados y públicos. Miles de vidas se salvaron. El sistema ahora se expande a otros países.

■ Hackathons

Otro sistema de colaboración entre actores públicos y privados se realiza a través de las Hackathons. En el Paraguay fueron organizadas por la SENATICs 4 hackathons desde el año 2014. Las hackathons son encuentros entre programadores y otros especialistas en informática, junto con gerentes de proyectos y especialistas en temas específicos para desarrollar aplicaciones.

En este caso, el gobierno paraguayo ha convocado a estos eventos ofreciendo determinadas bases de datos abiertos del sector público y solicitando propuestas de aplicaciones móviles que atiendan a la solución de problemas públicos. Las propuestas ganadoras recibieron un financiamiento para desarrollar la aplicación.

Con estas hackathons, la SENATICs ha logrado el desarrollo de aplicaciones como Akuerapp, Contralor Fonacide, Guía Legal y muchas otras.

Evaluación

Las experiencias de gestión colaborativa, no se destacan por su inclusividad, ya que participan solo aquellos interesados y apasionados por un tema y por lograr soluciones. Sin embargo, de manera general - aunque debe analizarse cada caso en particular- califican bien en cuanto a la calidad de información con que cuentan los participantes y en cuanto a participación en el proceso decisorio, ya que inclusive los participantes son también implementadores.

Las ventajas de la gestión colaborativa son:

- a) reconoce y aprovecha el potencial de las personas de compartir sus conocimientos y sus esfuerzos para resolver problemas públicos.
- b) propone reunir no solamente las ideas sino también las habilidades de las personas para contribuir a la gestión pública.
- c) no restringe la participación al intercambio de ideas y perspectivas diferentes sino que se adentra en el proceso de la gestión pública. El foco de la participación colaborativa es la acción y la toma de decisiones antes que la conversación.

Las instancias deliberativas pueden realizar recomendaciones de política al gobierno, que podrán o no ser adoptadas, pero no existe una relación de trabajo conjunto con la ciudadanía como en la gestión colaborativa.



Participación de calidad

A continuación se analizan cuatro experiencias paradigmáticas, que cumplen en gran medida los principios de inclusión, información y calidad en la deliberación, y participación en la toma de decisiones. Se evalúan las fortalezas y debilidades de cada experiencia en función de esos principios.

La Audiencia Pública de Presupuesto

El presupuesto participativo que en Paraguay se ha denominado con frecuencia "Audiencia Pública de Presupuesto" tiene una rica historia en nuestro país. La primera audiencia pública de presupuesto fue realizada por la Municipalidad de Asunción en el año 1995, y desde entonces se ha realizado en una gran cantidad de municipios, en algunos casos de forma continuada, como el caso de las municipalidades de Villa Elisa y Emboscada, que lo han hecho desde el año 1997, y otros con interrupciones o de forma intermitente.

La Audiencia Pública de Presupuesto sigue este proceso: la autoridad municipal realiza una convocatoria abierta para participar del proceso. Los ciudadanos están habilitados para presentar propuestas de obras y servicios para ser incorporados en el presupuesto municipal. Se realizan previamente eventos de información y capacitación para que las organizaciones vecinales y las entidades de la sociedad civil comprendan el mecanismo para hacer efectiva su participación.

En algunos casos, antes de la Audiencia, se realizan talleres en los barrios, donde los vecinos priorizan y consensuan las propuestas que serán presentadas. En la Audiencia los ciudadanos presentan su propuesta públicamente y hacen entrega de una carpeta conteniendo fundamentos y datos adicionales.

Las propuestas recibidas son posteriormente analizadas por una comisión tripartita integrada por el Intendente, representantes de la Junta Municipal y de las organizaciones de la sociedad civil. Los proyectos seleccionados son incorporados al presupuesto municipal que posteriormente es aprobado por la Junta Municipal. Durante el año fiscal, el Intendente Municipal debe rendir cuenta de la ejecución de las obras seleccionadas incorporadas al presupuesto.

El que se describió es un esquema general, pero que tiene sus variaciones en cada municipio en cuanto a diseño, y también en cuanto a efectividad en el cumplimiento de las distintas etapas.

Evaluación

La Audiencia Pública de presupuesto, tiene en lo que se refiere a inclusión puntos débiles y fuertes. Su punto fuerte es que la convocatoria está abierta a todos los ciudadanos, pero el número de participantes en el Paraguay varía generalmente entre 100 a 300 personas. En ese sentido, no tiene el mismo grado de inclusión que unas elecciones generales, en el que vota el 60 o 70 por ciento de la población de un municipio.

En cuanto a calidad de la información, puede haber variaciones, en lo que cada municipio comparte con los ciudadanos. En lo que se refiere a calidad del diálogo se puede considerar que tiene una calificación alta, porque es un proceso en que se escuchan no solo entre autoridades y ciudadanía, sino también entre ciudadanos, que toman conocimiento de las necesidades y proyectos de los demás barrios y sectores del municipio.

En cuanto a intervención en el proceso decisorio, la experiencia de la Audiencia Pública de Presupuesto, es favorable, ya que la intervención de los ciudadanos se traduce en proyectos concretos que son incorporados al presupuesto municipal.

Actualmente más de 3.000 ciudades en todo el mundo implementan mecanismos similares a la Audiencia Pública de Presupuesto, que se conocen como presupuesto participativo.

■ Portal e-Democracia en Brasil

Una de las experiencias paradigmáticas por su carácter innovador y su ambicioso diseño, es el portal e-Democracia, que promueve la participación de los ciudadanos en la elaboración y aprobación de leyes en la Cámara de Diputados del Brasil. El portal e-Democracia fue lanzado en junio de 2009.

El portal permite a los ciudadanos discutir el texto de un proyecto de ley, y en cada artículo proponer modificaciones, agregados al texto, y realizar comentarios.

El consultor legislativo es una figura clave en este proceso. El consultor legislativo asesora normalmente a los parlamentarios y dentro del programa de e-Democracia realizan el trabajo de procesamiento y sistematización de las propuestas de modificación y de los comentarios de los ciudadanos.



Los consultores desarrollan también el análisis de la viabilidad técnica de las ideas y sugerencias, de modo que los parlamentarios responsables de la elaboración del dictamen y de la redacción del texto final del proyecto de ley puedan definir qué propuestas serán incorporadas en el nuevo texto.

El portal ha atraído hasta 2016 la participación de 37.000 usuarios registrados, 23.000 posteos y 52 millones de visitas. En varios casos la participación ciudadana ha logrado modificaciones significativas en los proyectos de ley.

Evaluación

En cuanto a inclusión el sistema está abierto a la participación de todos, pero la participación ha sido relativamente baja.

Esta baja participación se debe a diversos factores. Una dificultad es la complejidad de los debates parlamentarios que no siguen una secuencia estándar y varían en función de diversos factores específicos para cada proyecto de ley, de modo tal que se produce una falta de sincronización entre el debate en e-Democracia y el proceso legislativo real.

Por otro lado, el sistema califica bien en cuanto a calidad del diálogo, ya que existe el espacio y mecanismo adecuado para que cada participante fundamente su punto de vista y todos puedan llevar en cuenta los puntos de vista de los demás. La incidencia en el proceso decisorio, es variable, según cada proyecto, pero es técnicamente factible.

■ Asamblea Ciudadana en Columbia Británica

Columbia Británica es una provincia de Canadá que enfrentaba problemas con su sistema electoral ya que el mismo no era proporcional y permitía que partidos con una determinada votación obtengan una cantidad de bancas en el parlamento significativamente superior al que le correspondería por la cantidad de votos obtenidos.

En vez de presentar un proyecto de ley que siga el trámite parlamentario usual, el gobierno decidió convocar una Asamblea Ciudadana.

Los participantes de la Asamblea Ciudadana fueron seleccionados de manera aleatoria por sorteo en dos rondas. Primeramente se sortearon 10,000 viviendas entre todas las existentes en la provincia, y se les remitió una invitación para participar del proceso. Entre aquellas familias

que respondieron favorablemente a la invitación se realizó un segundo sorteo en el que fueron seleccionados 160 ciudadanos de forma totalmente aleatoria que son los que finalmente participaron de la Asamblea Ciudadana.

La Asamblea pasó por varias etapas. Considerando, que los miembros de la Asamblea eran ciudadanos que en su mayoría no tenían conocimiento de la problemática de los sistemas electorales, primeramente pasaron por un periodo de capacitación durante el cual se les proveyó la información necesaria para que tengan la capacidad de entender el tema. En una segunda etapa, realizaron reuniones con la sociedad civil y los actores políticos, para tomar conocimiento de los puntos de vista existentes. Solamente en la tercera etapa comenzaron a deliberar entre ellos, y finalmente arribaron a conclusiones recomendando la implementación de un nuevo modelo de sistema electoral.

Esta propuesta de nuevo sistema electoral, fue sometida a un referéndum, de tal modo que finalmente sea toda la ciudadanía la que decida.

Evaluación

En cuanto a inclusión y representatividad, la Asamblea Ciudadana tiene una calificación excelente, ya que al hacerse de forma aleatoria pudieron tener participación todos los estratos demográficos en cuanto a edades, sexo, origen étnico y parámetros similares. Además, de representantes de la diversidad cultural, política y territorial existente. Este resultado compara favorablemente con el parlamento tradicional, en el que generalmente hay un desbalance en cuanto a todas esas categorías.

En lo que se refiere a información y calidad del diálogo, el desempeño también es favorable, ya que los participantes tuvieron oportunidad de informarse adecuadamente, y dialogar en un ambiente apropiado para desarrollar argumentos y escuchar a los demás actores. Finalmente, la intervención en el proceso decisorio fue posible mediante el referéndum donde hubo una participación mucho más amplia.

Decide Madrid

Decide Madrid ofrece varios mecanismos para que los ciudadanos puedan participar en la gestión del municipio. Todos los residentes de Madrid mayores de 16 años pueden participar de manera virtual o presencial. Para participar de manera virtual deben habilitar una cuenta. Hasta ahora 360.000 madrileños están registrados.



Uno de los mecanismos es el de Propuestas, por el cual cualquier ciudadano puede hacer una propuesta en la web de obras o política pública para el municipio. Siempre que obtenga el apoyo del 1% de los ciudadanos del municipio de Madrid con derecho a voto, pasa a una etapa que es una votación general en la que participan todos los ciudadanos, de manera presencial o virtual.

Otro mecanismo es el de las consultas promovidas por el gobierno. Por ejemplo, fue realizada una consulta en que los ciudadanos fueron consultados si estaban de acuerdo en que se remodelen 11 plazas de Madrid, y cuál de los proyectos de remodelación preferían que sea implementado. En este caso también estaban habilitados a votar todos los ciudadanos de manera presencial o virtual.

El presupuesto participativo es otro mecanismo. En este proceso, cada año, los ciudadanos pueden proponer y luego votar en proyectos a ser incorporados al presupuesto. Los proyectos más votados son incorporados al presupuesto municipal. En 2017 fueron seleccionados 311 proyectos por un total de 100 millones de euros.

Evaluación

En lo que se refiere a Inclusión, Decide Madrid califica bien, ya que la participación a través del mecanismo de votación es amplia. El buen desempeño también se da en cuanto a la calidad de la deliberación. La incidencia en la decisión final también es clara, ya que se define en una votación.



La rendición de cuentas no es un acto unilateral sino es una relación entre gobernantes y ciudadanos o entre instituciones en que los gobernantes informan, responden y justifican sus actos y los ciudadanos o instituciones tienen la capacidad y los mecanismos para exigir esas respuestas a los gobernantes.

No implica apenas leer un informe. Los mecanismos de rendición de cuentas pueden adquirir distintas formas. Las elecciones constituyen un mecanismo de rendición de cuentas en que los políticos tienen que justificar sus acciones y los electores pueden premiarlos o sancionarlos con el voto.

En la relación prensa independiente-gobierno, se establece una relación en que unos tienen que informar y justificar, y otros exigir esa rendición de cuentas. De la misma manera hay mecanismos de rendición de cuentas interinstitucionales como en la relación ejecutivo-parlamento o entre instituciones auditoras y auditadas. Los informes de desempeño de gestión dirigidos a determinado público constituyen un mecanismo de rendición de cuentas en que unos deben explicar las acciones que han implementado con los recursos de los contribuyentes y otros demandan explicaciones.

Experiencias de rendición de cuentas

Muchas de las experiencias reseñadas precedentemente tienen un fuerte componente de rendición de cuentas. El acceso a la información tiene una dimensión de rendición de cuentas, porque en muchos casos se está proporcionando información que explica y justifica, positiva o negativamente, el desempeño de las autoridades, como por ejemplo en el caso de la publicación de los recursos financieros utilizados tal como exige la Ley 5.189. Lo mismo ocurre con los mecanismos de participación.

En la Audiencia Pública de Presupuesto el Intendente tiene que rendir cuenta de la ejecución de las obras que fueron seleccionadas e incorporadas al presupuesto municipal.

Un mecanismo de rendición de cuentas también es el Contralor FONACIDE, una aplicación basada en datos abiertos que ofrece información sobre el uso de los recursos del Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) para inversión en infraestructura educativa.

La identificación de las obras y de las instituciones educativas que son beneficiadas con la inversión se realiza a través de un proceso de microplanificación realizada por la comunidad educativa y los gobiernos locales. Como resultado de esa planificación se identifican las obras en las instituciones educativas seleccionadas para implementar proyectos de mejora de la infraestructura educativa y se le asigna un orden de prioridad. La información de Contralor FONACIDE está desactualizada en este momento.

Esta herramienta ofrece a los estudiantes, padres, miembros de la comunidad educativa y a los ciudadanos de cada municipio la posibilidad de controlar el uso de estos recursos. La organización no gubernamental Reacción viene realizando desde el año 2015, un control ciudadano a través de un procedimiento denominado Monitoreo de Ejecución Física, por el cual realiza verificaciones in situ de las obras realizadas cotejando con el listado de obras priorizadas en la microplanificación.

VI. REFERENCIAS

- Criterios de elegibilidad para ingresar a la Alianza de Gobierno Abierto

<https://www.opengovpartnership.org/resources/eligibility-criteria>

- Declaración de Gobierno Abierto

<https://www.opengovpartnership.org/declaracion-de-gobierno-abierto>

- Estándares de participación y cocreación de OGP

<https://www.opengovpartnership.org/estandares-de-participacion-y-cocreacion-de-ogp>

- Akuerapp

<http://tiny.cc/Akuerapp>

- Contralor Fonacide

<http://fonacide.mec.gov.py/contralorfonacide/>

- Ministerio de Hacienda Py

<https://play.google.com/store/apps/details?id=py.gov.hacienda.clientstrapp>

- Concurso Paraguay

<https://play.google.com/store/apps/details?id=py.gov.sfp.concursaparaguay>

- Aplicaciones en línea

<https://www.paraguay.gov.py/aplicaciones-en-linea>

- Portal de datos abiertos gubernamentales

<https://www.datos.gov.py>

- Portal de información pública

<https://informacionpublica.paraguay.gov.py>



Gobierno
Abierto
Paraguay



Con el apoyo de:



USAID
DEL PUEBLO DE LOS
ESTADOS UNIDOS

CEAMSO
Centro de Estudios Ambientales y Sociales

GUÍA DE GOBIERNO ABIERTO

www.gobiernoabierto.gov.py

