

Acceso a la información pública y participación ciudadana en el Área Metropolitana de Asunción durante la pandemia, en los últimos 5 años en el periodo de gobierno 2015-2021

Access to public information and citizen participation in the Metropolitan Area of Asunción during the pandemic, in the last 5 years in the government period 2015-2021

Sebastián Vargas¹, Fernanda Navarro¹, Tiago Evers¹, Milca Cáceres¹, Jymmy Ortiz¹, Kiara Sánchez¹, Katherine Barrios¹

Resumen

En la actualidad, el acceso a la información pública y la participación ciudadana son fundamentales para la eficaz ejecución y control del uso de los recursos públicos, especialmente en los gobiernos municipales. El objetivo del trabajo fue analizar los niveles de acceso a la información pública y transparencia de los Gobiernos locales de Asunción y su Área Metropolitana (AMA). La metodología utilizada fue de tipo no experimental, de enfoque cuantitativo y de diseño descriptivo. Se utilizó la encuesta como técnica y el instrumento fue un cuestionario cerrado con escala de Likert. El instrumento fue aplicado a 13 autoridades (directores, encargado, jefes, concejales) de las 13 municipalidades del AMA. Se comprobó que el 76,9% de las municipalidades cumplen con los tres ítems (a. cuenta con una instancia de responsabilidad de Información Pública; b. un sitio web brindando información pública; c. está adherida al portal de Acceso a la Información Pública) según de la Ley N° 5282/2014, se constató que un 69,2% de las municipalidades no realizan concursos públicos para el ingreso de sus funcionarios. Existen avances en el cumplimiento de la Ley N° 5282/2014, desarrollándose de manera singular en cada una de las municipalidades, sin embargo, existen dimensiones y variables que obtienen resultados con mayor homogeneidad.

Palabras clave: área metropolitana de Asunción, transparencia, participación ciudadana, información pública.

Abstract

At present, access to public information and citizen participation are fundamental for the effective execution and control of the use of public resources, especially in municipal governments. The objective of the work was to analyze the levels of access to public information and transparency of the local governments of Asunción and its Metropolitan Area (AMA). The methodology used was

¹ Universidad Nacional de Asunción, Facultad de Ciencias Sociales. San Lorenzo, Paraguay.

Correspondencia:
sebastian_vargas@facso.una.py

Recibido:
28 de setiembre de 2021
Aceptado:
14 de diciembre de 2021

Doi:
<https://doi.org/10.54549/ky.6.2021.130>



Artículo publicado en acceso abierto bajo la Licencia Creative Commons.

Cita:
Vargas Ferreira, S., Navarro, F., Evers, T., Cáceres, M., Ortiz, J., Sánchez, K., Barrios, K. (2021). Acceso a la información pública y participación ciudadana en el Área Metropolitana de Asunción durante la pandemia, en los últimos 5 años en el periodo de gobierno 2015-2021. *Kera Yvoty: reflexiones sobre la cuestión social*, 130-142. <https://doi.org/10.54549/ky.6.2021.130>

non-experimental, with a quantitative approach and a descriptive design. The survey was used as a technique and the instrument was a closed questionnaire with a Likert scale. The instrument was applied to 13 authorities (directors, manager, chiefs, councilors) of the 13 municipalities of the AMA. It was found that 76.9% of the municipalities comply with the three items (a. It has an instance of IP responsibility; b. a website providing public information; c. It is attached to the AIP portal) according to Law N° 5282/2014, it was found that 69.2% of the municipalities do not hold public competitions for the entry of their officials. There are advances in the fulfillment of Law N° 5282/2014, developing singularly in each one of the municipalities, however, there are dimensions and variables that obtain results with greater homogeneity.

Keywords: metropolitan area of Asunción, transparency, citizen participation, public information.

1. Introducción

Las municipalidades en Paraguay son el primer escalón de la gestión pública en cuanto a proximidad con la ciudadanía, es por eso que la gestión de cosa pública con fuertes componentes orientados hacia la transparencia y el acceso a la información pública son pertinentes y necesarios. Ahora bien, el acceso a la información pública y la transparencia son temas aún conflictivos para la mayoría de los gobiernos municipales, que en general no cuentan con las herramientas y en muchos casos sobresalen las debilidades institucionales y la voluntad de gestionar para desarrollar sus actividades desde una perspectiva que profundice los mandatos de la Ley N° 5282/2014 “de Libre Acceso a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”.

Con el acceso a la información pública se trata de poner en manos de los gobernados la capacidad de controlar el accionar de los servidores públicos en los organismos estatales. Es una herramienta, que, junto con otras herramientas dispuestas por el Estado, contribuye al fortalecimiento de la transparencia de la función pública, como así también a la reducción de los posibles espacios donde la corrupción se pueda anidar (Estrada Cuzcano, 2004). Buteler (2003) define al acceso a la información pública como:

Un derecho humano fundamental, reconocido en la mayoría de los sistemas jurídicos comparados y supranacionales, por el cual se permite a toda persona acceder a datos, registros, expedientes y a

cualquier tipo de información que se encuentre en poder de autoridades públicas o privadas que lleven adelante cometidos públicos. (p. 62)

Las sociedades informadas tienen mayores posibilidades de participación democrática lo que facilita su contribución al accionar del Estado y en particular en la prestación de servicios públicos de manera más eficiente y eficaz; como sostienen Quiñones Rodas et al. (2018).

En Paraguay, la Dirección de Acceso a la Información, sostiene que para dotar de sostenibilidad al sistema de acceso a la información es necesario que la ciudadanía reconozca al acceso como una herramienta para mejorar la calidad de vida y que las fuentes públicas respondan a las problemáticas que nacen del acceso a la información.

Desde el 2012, Paraguay junto con otros 75 países, forman parte de la Alianza para un Gobierno Abierto, en el Cuarto Plan de Acción Nacional de Gobierno Abierto de Paraguay (2018-2020) se elaboraron compromisos y una hoja de ruta para avanzar en materia de transparencia, rendición de cuentas y participación ciudadana, cumpliendo con esto en el 2017 la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) aprobó el Manual de Rendición de Cuentas para Organismos y Entidades Públicas dependientes del Poder Ejecutivo.

Actualmente está en vigencia el plan (2018-2020) que aborda la cuestión de la

rendición de cuentas en el Compromiso 1. Rendición de cuentas a los pueblos indígenas, en el Compromiso 11. Transparencia y rendición de cuentas en el presupuesto. Y en el Compromiso 22. Manual de rendición de cuentas (Alianza de Gobierno Abierto - Paraguay, s.f.). Otro factor a considerar como antecedente, fue el hecho de las movilizaciones ciudadanas, ocurridas a mediados del 2013, elementos motivadores para el avance en materia de transparencia en el país y los motores de la práctica estatal del acceso a la información pública (Torres Kiemser & Montaña Cibils, 2014).

Tener una visión integral de la política de transparencia y acceso a la información en cada realidad es un verdadero desafío. En esta propuesta se exponen los resultados generales, considerando una media regional que permite ver la situación de cada país participante de investigaciones al respecto. Tanto a nivel de dimensiones (recurso, proceso, resultado), como de los índices generales que fueron desarrollados en cada situación o coyuntura (Ackerman & Sandoval, 2005).

Estos estudios previos justifican la propuesta de analizar los avances y retrocesos en materia de transparencia y acceso a la información en el Paraguay. Para ello nos proponemos elaborar un modelo que permita contar con mediciones fácticas del estado de avance y seguimiento de los aspectos vinculado a la política de transparencia y acceso a la información basados en información obtenida de experiencias en los países de la RTA.

El modelo de medición consensuado en Brasilia en 2014 “reconoció la existencia de cuatro dimensiones en el modelo: recurso, proceso, resultado e impacto. Que son, en definitiva, cuatro estadios distintos de desarrollo de la política, es por ello que el modelo se consideró incremental”. No obstante, considerando la dificultad de obtener datos de la dimensión de impacto, dado que ningún país realiza este tipo de medición, es que se decidió identificar las sub dimensiones relevantes, pero sacar del modelo final esta dimensión para efectos de

la medición (Duryea & Robles, 2016).

1.1. Modelo de Medición Internacional de Transparencia para la RTA

En el 2004 “se tuvo por objeto garantizar el acceso a ella cuando fue denegada expresa o tácitamente, o cuando la que se proporcionó no sea completa. Podrá ser interpuesta incluso si la negativa se sustenta en el carácter secreto, reservado, confidencial o cualquier otra clasificación de información. El carácter reservado de la información deberá ser declarado con anterioridad a la petición, por autoridad competente y de acuerdo con la Ley” (Constitución de Ecuador, 2008).

Entre los países estudiados con anterioridad en torno a las dimensiones participación activa y pasiva Chile es uno de los países que tiene una de las normas e institucionalidad más completa de la región. Sin perjuicio de eso y a diferencia de lo que se observa en otros países incorporados en esta medición, la dimensión de recurso presenta cierta debilidad. Ello se explica porque Chile, a diferencia de varios países de la región, no reconoce explícitamente el derecho de acceso a la información en su constitución política, sino que se limita a reconocer la publicidad de los actos y resoluciones de los órganos del Estado. Al mismo tiempo, el número de sujetos obligados está limitado por la ley. Del mismo modo, pese a que hay iniciativas al respecto, tampoco exhibe una política clara en materia de archivos y datos abiertos (Aguirre & Andrade, 2010).

Para Mendel (2008), México es de los países de mayor desarrollo de la política de transparencia y acceso a la información de la región, iniciativa que se fue consolidando en más de una década a partir de sucesivas reformas a la normativa.

La inexistencia de órgano garante que se informa, así como la inexistencia de información respecto a sujetos obligados, genera el resultado mínimo en la dimensión de proceso. Igual situación se tiene en resultados, donde se declara la no existencia de datos (Trapnell, 2015).

Como la mayor parte de los países, Uruguay tiene un resultado destacado en materia de recursos, donde alcanza, particularmente en la sub dimensión “reconocimiento del derecho” un alto desempeño. Respecto a la garantía del derecho, salta a la vista que no exista una política de datos abiertos a nivel legal en el período de realización del estudio, ya que la misma fue aprobada en 2015.

Respecto a la dimensión proceso, y la sub dimensión de órgano garante, destaca que en la mayor parte de los casos existe información que permite dar cuenta del desempeño de este órgano. Es así que en materia de capacitación, fiscalización y plan de comunicaciones existe información relevante. En materia de sujeto obligado, destaca el alto porcentaje de instalación y unidades de enlace y el aumento del presupuesto, aunque se señala que la UAIP no tiene presupuesto propio, sino que depende de la Agencia de Gobierno electrónico y Sociedad de la Información y del Conocimiento (AGESIC).

En la a la dimensión de resultado, destaca la existencia de información en materia de desempeño institucional en tres de los cuatro ítems, tanto en materia de fiscalización en transparencia activa como pasiva.

Según el CEJ (2009), en el caso paraguayo, el Poder Legislativo sancionó la Ley N° 5282/2014, *De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*. Esta ley dispone en sus tres primeros artículos:

Artículo 1. Objeto. La presente Ley reglamenta el Artículo 28 de la Constitución Nacional, a fin de garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado. Ninguna disposición de esta ley podrá ser entendida o utilizarse para negar, menoscabar o limitar la

libertad de expresión, la libertad de prensa o la libertad de ejercicio del periodismo.

Artículo 2, numeral 2: Información pública. Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes.

Artículo 3. Difusión. La información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disposición.

Según Biderbost (2019), la rendición de cuentas ayuda a que los gobiernos actúen en nombre de los representados. El control, la fiscalización y la transparencia son mecanismos que buscan instrumentar la rendición de cuentas. En cuanto a la transparencia, se refiere a la posibilidad que esta sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados. a la difusión sistematizada, organizada, oportuna, detallada y veraz de las decisiones y actos relevantes de los gobiernos (Del Castillo, 2003).

2. Metodología

Esta investigación es de tipo no experimental, de enfoque cuantitativo y de diseño descriptivo. La técnica a ser utilizada será la encuesta no probabilística, el instrumento un cuestionario cerrado, enmarcado en 4 Dimensiones y 13 variables con un total de 30 preguntas, todas ellas en escala de *Likert* para medir los niveles de transparencia de las municipalidades (Hernández Sampieri et al., 2018).

La población seleccionada para el efecto fueron las ciudades que componen el Área Metropolitana de Asunción (AMA). Causarano (2011), señaló que ésta (AMA) es uno de los tres sistemas

metropolitanos paraguayos, tomando como base de análisis los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda del 2002, donde se describen las dinámicas sociales, económica y de expansión territorial de las tres regiones metropolitanas y su evolución temporal. Junto con otras evidencias, los resultados muestran la incidencia de las regiones metropolitanas en el contexto socioeconómico nacional, las cuales, ya entonces, concentraban más del 80% de la población urbana nacional. En este caso el AMA concentra a casi un tercio de la población total del Paraguay, y casi el 75% de total de la población que componen los tres sistemas metropolitanos.

En este sentido, establecen que el área cuenta con “anillos”. Para esta investigación se tomaron en cuenta al primer y segundo anillo respectivamente, debido a que estas son las ciudades que mayor influjo tienen sobre las dinámicas sociodemográficas y territoriales, así como en términos de gestión de municipal y de políticas públicas, en el primer anillo se encuentran: Villa Hayes, Mariano R. Alonso, Luque, Fernando de la Mora, San Lorenzo, Villa Elisa y Lambaré; y en el segundo anillo: Limpio, Areguá, Capiatá, Nemby y San Antonio.

Para la elaboración de la encuesta se recurrió a un instrumento base. Este instrumento fue diseñado para medir el alcance de la transparencia en la gestión municipal y los indicadores que son necesarios para dar una visión general de los avances en términos de la aplicación de la Ley de Acceso a la Información Pública y Transparencia en gobiernos municipales (Biderbost, 2016).

Así se construyeron las 4 dimensiones del formulario aplicado (1. Atención ciudadana; 2. Gestión Pública; 3. Transparencia y; Participación y rendición de cuentas), totalizando 13 indicadores divididos en 4 niveles (bajo, medio, alto y muy alto) en función a los instrumentos elaborados por Herrera Torres et al. (2017) y el de la Corporación Transparencia por Colombia (2016), ajustado a las

características de los gobiernos municipales del Paraguay y cruzándolos con lo establecido en la Ley N° 5282/2014 así como con el Decreto N° 4064/2015.

La recolección de datos se realizó a través de llamados telefónicos en primera instancia y luego visitas (en algunos casos repetidas veces) para aplicar el instrumento manera digital o analógica (de acuerdo a la disponibilidad de internet), recurriendo a los encargados, oficinas direcciones o directores de AIP de cada municipalidad contactada.

Para el análisis de los resultados se utilizó el método de estadística descriptiva básica, sin ningún tipo de correlación entre las variables observadas, se procedió a descargar los datos recogidos en el trabajo de campo en una planilla del procesador de matrices Excel 2016. Codificando los resultados en porcentajes.

3. Resultados

3.1. Mecanismos de atención ciudadana

Atención a la ciudadanía

Los resultados obtenidos muestran que el 61,5% de las instituciones encuestada posee mesa central de entrada permanente, pero no permite hacer trámites en línea, a su vez, un 30,8% tiene una mesa central de entrada permanente y permite hacer trámites en línea, mientras que un 7,7% no posee una mesa central de entrada (Tabla 1).

En cuanto a la segunda pregunta, referente a los tipos de documentos recepcionados en la institución municipal, se constató que un 69,2% de las instituciones de la muestra indicaron que en la mesa de entrada se recepcionan todo tipo de documentos y se realiza un registro de los mismos, mientras que un 30,8% de las instituciones indicaron que en la mesa de entrada solo se recibe todo tipo de documentos.

En la cuestión sobre el tiempo de remisión de documentos recepcionados, se constató que un 38,5% de las instituciones derivan en menos de 24 horas los documentos recepcionados a las instancias

Tabla 1. ¿La municipalidad tiene una mesa central de entrada, de atención permanente, con lugar físico en la sede municipal o en línea?

Indicadores	Porcentaje
No hay una mesa central de entrada	7,7%
Tiene una mesa central den entrada sin atención permanente	0%
Tiene una mesa central de entrada permanente, pero no permite hacer trámites en línea	61,5%
Tiene una mesa central de entrada permanente y permite hacer trámites en línea	30,8%

Fuente: Elaboración propia.

correspondientes, otro 38,5% en menos de una semana, y el ultimo 23,1% indicó que se derivan en un plazo de 24 horas desde la recepción.

En cuanto a las respuestas obtenida por los ciudadanos a sus solicitudes de información, se constató que un 53,8% de las instituciones responde a estas dentro de los 15 días hábiles estipulados por la Ley, dando respuesta por alguna de las vías de comunicación disponibles, un 30,8% respondió que no tiene definida la forma de respuesta, y que el ciudadano debe de hacer el seguimiento a su pedido vía mesa de entrada, el 15,4% restante respondió que no está definido, y que el ciudadano debe de hacer el seguimiento a su pedido personalmente a las instancias correspondientes.

Quejas

Con respecto a la pregunta correspondiente a los medios para la realización de quejas y reclamos, se constató que el 61,5% de las instituciones

posee un buzón de quejas físico, visible con los insumos necesarios y un buzón digital, otro 23,1% no tiene buzón de quejas, y el 15,4% restante tiene buzón de quejas físico, pero no es utilizado.

En cuanto a la cuestión sobre los procedimientos utilizados para dar respuesta a la ciudadanía se constató que un 46,2% de las instituciones posee una unidad encargada de revisar, registrar y dar retorno al recurrente, otro 23,1% posee una unidad encargada de revisar y registrar la queja o reclamo, otro 7,6% posee una unidad encargada de revisar el buzón, y el restante 23,1% revisa el buzón según la cantidad de consultas en su interior.

3.2. Mecanismos para garantizar el acceso a la información

Con respecto a la séptima pregunta, se comprobó que un 76,9% de las instituciones cumplen con los 3 ítems de la Ley N° 5282/2014, mientras que el 23,1% cumple con 2 de los ítems descriptos por ley (Tabla 2).

Tabla 2. Cuenta con una persona o una Oficina de AIP (Art. 6); b. Cuenta con un sitio WEB; c. Está adherida al portal de AIP

Indicadores	Porcentaje
No cumple con ninguna	0%
Cumple con 1 de los ítems	0%
Cumple con 2 de los ítems	23,1%
Cumple con 3 de los ítems	76,9%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 3. ¿La municipalidad informa sobre los sectores con mayor morosidad en cada año fiscal?

Indicadores	Porcentaje
No se informa	30,8%
Informa según requerimiento de alguna autoridad	23,1%
Informa según requerimiento del ciudadano	38,5%
Lo publica semestral o anualmente	7,7%

Fuente: Elaboración propia.

En cuanto a la cuestión sobre la periodicidad de los programas de capacitación al funcionariado, se constató que un 38,5% de las instituciones alegó realizar capacitaciones para los funcionarios y directivos dos veces al año, otro 23,1% una vez al año, otro 23,1% nunca realizan capacitaciones, y el restante 15,4% realiza capacitaciones al menos una vez durante el periodo actual.

Gestión Pública. Recaudación

En la novena pregunta, sobre la presentación de informes sobre las fuentes de financiamiento de cada año fiscal, se comprobó que un 69,2% de las instituciones presentan informes sobre las fuentes de financiación de cada año fiscal de manera semestral o anual, otro 23,1% presenta dichos informes según requerimiento del ciudadano, y el 7,7% restante los presenta según requerimiento de alguna autoridad.

Con respecto a la cuestión sobre la información sobre los sectores que más contribuyen en cada año fiscal, se constató que un 46,2% de las instituciones publica informes sobre los sectores que más aportan en cada año fiscal según requerimiento del ciudadano, el 38,5% publica estos informes semestral o anualmente, el 7,7% no publica estos informes, y el restante 7,6% informa según requerimiento de alguna autoridad.

En los resultados de la pregunta sobre los sectores con mayor morosidad en cada año fiscal, se constató que un 38,5% de las instituciones informan sobre los sectores con mayor morosidad en cada año fiscal según requerimiento del ciudadano, un 30,8% no publica informe, otro 23,1%

informa según requerimiento de alguna autoridad, y el restante 7,7% publica semestral o anualmente informes sobre esta cuestión (Tabla 3).

Plan de Desarrollo Municipal

En cuanto a la cuestión sobre la participación en la elaboración del plan de desarrollo municipal se constató que un 53,8% si cuenta con dicho plan, y que participaron de su elaboración la intendencia, la junta municipal, el gobierno central, la sociedad civil y el sector privado, un 30,8% no cuenta con un plan de desarrollo municipal, un 7,7% si cuenta, y participaron de su elaboración la intendencia, la junta municipal y el gobierno central, y el restante 7,7% si cuenta, y participaron de su elaboración la intendencia y la junta municipal (Tabla 4).

En cuanto a la cuestión sobre los componentes de transparencia del plan de desarrollo municipal se constató que un 46,2% de las instituciones no cuenta con un plan de desarrollo municipal, otro 30,8% tiene componente sobre transparencia solo en los objetivos, y el ultimo 23,1% tiene esos componentes en acciones planificadas.

Para la cuestión sobre el acceso al plan de desarrollo municipal, se constató que un 38,5% de las instituciones alegó por medio de un pedido vía mesa de entrada, otro 30,8% manifestó que se puede acceder a él por medio del sitio WEB o en las redes sociales, y el restante 30,8% refirió que ese documento no está disponible.

Tabla 4. ¿El Plan de Desarrollo Municipal tiene un componente sobre el tema de Transparencia?

Indicadores	Porcentaje
No cuenta con un plan de desarrollo municipal	46,2%
Sí, tiene solo en los objetivos	30,8%
Sí, tiene acciones planificadas	23,1%
Sí, acciones ejecutadas	0%

Fuente: Elaboración propia.

Integridad de los empleados públicos

En cuanto a la decimoquinta cuestión, se constató que un 38,5% de las instituciones cuenta con reglamento, manual de funciones, y que este estipula sanciones por escrito, otro 30,8% tiene y es de carácter público, otro 23,1% tiene, pero no es de carácter público, y el 7,7% restante no tiene reglamento interno o manual de funciones.

En la cuestión sobre la forma de recepción de denuncias se constató que un 69,2% de las instituciones recepcionan las denuncias en mesa de entrada y se derivan a la intendencia, mientras que el 30,8% de las instituciones restantes cuentan con una oficina encargada de la transparencia con funcionarios capacitados (Tabla 5).

Para la pregunta diecisiete se constató que un 38,5% de las instituciones cuentan con un procedimiento para las denuncias, pero no es de acceso público, un 30,8% cuenta con un registro de denuncias, otro 15,4% cuenta con un procedimiento para las denuncias y es de acceso al público, y el restante 15,4% no registra las denuncias.

Con respecto a la declaración jurada de los altos funcionarios de las instituciones municipales, concejales, directores y técnicos, se comprobó que un 69,2% de estos realiza y entrega a la contraloría general de la república dicho documento, un 15,4% realiza la declaración y la nómina de los que cumplen en tiempo y forma es publicada, otro 7,7% realiza la declaración y la entrega a la junta municipal y a la CGR, y el restante 7,7% de las instituciones, y sus funcionarios, no realizan su declaración.

Profesionalidad de los empleados públicos

En cuanto a la realización de concursos públicos para los contratos y nombramientos, se constató que un 69,2% de las instituciones municipales no realizan concursos públicos para el ingreso de sus funcionarios, un 15,4% posee un porcentaje de funcionarios ingresados por concurso igual o superior al 30%, y el restante 15,4% de las instituciones posee un porcentaje de funcionarios ingresados por concurso inferior al 20% (Tabla 6).

Con respecto al acceso público a los criterios de la evaluación del concurso de acceso de funcionarios se constató que, en el 69,2% de las instituciones estos documentos no son de acceso público, un 15,4% alegó que, si están accesibles, por medio del sitio WEB y en redes sociales, y el último 15,4% mencionó que se puede acceder por medio de una solicitud formal.

3.3. Elementos para el acceso a la Transparencia

Transparencia Financiera

Con respecto a la realización de auditorías internas en la actual administración municipal, se constató que en un 30,8% de las instituciones se realizaron auditorías internas y son de acceso público, en otro 30,8% se realizaron auditorías e informaron a la junta municipal, en otro 23,1% no se realizó auditorías, y en el restante 15,4% se realizaron auditorías.

En cuanto a la pregunta sobre la realización de auditorías externas, el 30,8%

Tabla 5. ¿Cómo se recibe las denuncias presentadas contra los funcionarios en el ejercicio de sus funciones? (SENAC y sede municipal)

Indicadores	Porcentaje
No existe un mecanismo de recepción de denuncia	0%
Se recepciona por mesa de entrada y se deriva a la intendencia	69,2%
Se cuenta con una oficina encargada de la transparencia, pero sin funcionarios capacitados	0%
Se cuenta con una oficina encargada de la transparencia con funcionarios capacitados	30,8%

Fuente: Elaboración propia.

de las instituciones municipales alegaron la realización de alguna en los últimos 5 años, y que es de acceso público, otro 30,8% también manifestó su realización, pero noes están disponibles, un 23,1% no recibieron auditorías externas, y el restante 15,4% recibieron auditorias en los últimos 5 años, y la información fue entregada a la junta municipal (Tabla 7).

Llamados para la contratación de bienes y servicios

Con respecto a la cuestión sobre el acceso a los llamados para la contratación de bienes y servicios, se constató que en un 46,2% de los casos estos son accesibles en forma física y digital, otro 38,5% de instituciones poseen llamados a contrataciones públicas accesibles a través de una solicitud formal, en un 7,7% de las instituciones son accesibles para el público

a través de un pedido de la junta municipal, y en el 7,7% de instituciones restantes estos llamados a contratación no son accesibles al público.

Servicios Públicos

Con respecto a la información vertida desde la institución municipal al público general sobre los servicios realizados, se constató que en el 76,9% de los casos esta información es de acceso público, a través de la página WEB, redes sociales y fuera de línea, otro 15,4% de instituciones informa por medio de solicitudes, y el restante 7,7% no da información al respecto.

Con respecto a la cuestión sobre la disponibilidad de información sobre el funcionariado, el 69,2% de las instituciones municipales respondió que es está disponible en mesa de entrada y en línea, otro 23,1% respondió que está disponible si

Tabla 6. ¿La Municipalidad realiza concurso público para los contratos y nombramientos de los cargos que no son de confianza?

Indicadores	Porcentaje
Los funcionarios no ingresan por concurso público de oposición	69,2%
El porcentaje de funcionarios que ingreso por concurso es inferior al 20%	15,4%
El porcentaje de funcionarios que ingresa por concurso se encuentra entre el 20% y 30%	0%
El porcentaje de funcionarios que ingresa por concurso es superior al 30%	15,4%

Fuente: Elaboración propia.

se solicita vía mesa de entrada, y el restante 7,7% respondió que no cuenta con dicha información.

3.4. Participación Ciudadana y la rendición de cuentas

Audiencias públicas de presupuesto

Con respecto a la cuestión sobre la convocatoria para audiencias públicas de presupuesto, se constató que el 46,2% de las instituciones municipales lo realizan de forma abierta a todo público, el 23,1% lo realiza en forma abierta y el informe de ejecución presupuestaria está disponible en forma previa, otro 23,1% no realiza este tipo de convocatorias, y el restante 7,6 lo realiza invitando a las comisiones vecinales.

En relación al reflejo de las propuestas realizadas en audiencias públicas sobre el presupuesto institucional se constató que en el 46,2% de los casos estas no se ven reflejadas en forma clara en el presupuesto, otro 30,8% alegó que las propuestas están registradas y se asigna una línea presupuestaria, un 15,4% manifestó que la municipalidad incorpora las propuestas en el proyecto final de presupuesto, y para el 7,7% restante las propuestas están registradas y se tiene un compromiso de ejecución.

Audiencias públicas de rendición de cuentas

Con relación a la realización de audiencias públicas de rendición de cuentas, se constató que un 38,5% de las municipalidades realiza audiencias públicas cada año y el informe está disponible en

línea y fuera de línea, un 23,1% planteó que realiza audiencias públicas cada año y que el informe está disponible fuera de línea, otro 23,1% no lleva a cabo audiencias, y el restante 15,4% manifestó que realiza audiencias públicas y que el informe no está disponible (Tabla 8).

Para la pregunta correspondiente a la cuestión del acceso al documento del presupuesto y los detalles de la ejecución presupuestaria municipal, se constató que en un 46,2% de las instituciones dan acceso a los documentos, tanto fuera de línea como en línea, un 23,1% de las instituciones da acceso a la información solo por medio de una solicitud, un 15,4% planteó tener la información fuera de línea, y el último 15,4% de instituciones alegaron no tener disponible dicha información.

Otras formas de participación directa

Para la cuestión sobre la posesión de consejo de desarrollo municipal por parte de las instituciones muestreadas, se constató que un 38,5% no cuenta con consejo de desarrollo, un 23,1% posee consejo, y cumple su rol mediante la articulación de actores públicos y privados, otro 23,1% cuenta con consejo, y se reúnen periódicamente sin mucho resultado, y el restante 15,4% cuentan con consejo, y no se reúnen periódicamente.

4. Discusión

En lo que respecta a la dimensión de transparencia, el 69% de las municipalidades

Tabla 7. ¿Se ha realizado una auditoría externa en la actual administración municipal?

Indicadores	Porcentaje
No se realizó	23,1%
Se realizó en los últimos 5 años, pero no está disponible	30,8%
Se realizó en los últimos 5 años y la información fue entregada a la Junta Municipal	15,4%
Se realizó en los últimos 5 años y la información es de acceso público	30,8%

Fuente: Elaboración propia.

Tabla 8. ¿La municipalidad lleva a cabo un proceso de rendición de cuentas?

Indicadores	Porcentaje
No se lleva a cabo	23,1%
Realiza audiencias públicas cada año y el informe no está disponible	15,4%
Realiza audiencias públicas cada año y el informe está disponible fuera de línea	23,1%
Realiza audiencias públicas cada año y el informe está disponible en línea y fuera de línea	38,5%

Fuente: Elaboración propia.

posee niveles muy altos o altos. La variable con mayor concentración de niveles alto o muy alto, es la que respecta al acceso a los llamados para la contratación de bienes y servicios, mientras que los niveles de mayor concentración baja y media, se encuentran con un 54% en las preguntas referidas a la realización de una auditoría externa en la actual administración municipal, siendo este un aspecto a mejorar para una mayor garantía del Artículo 8 de la Ley N° 5282/2014.

En la dimensión de participación y rendición de cuentas, los niveles de concentración altos y muy altos se dan en el 58% de las municipalidades, siendo la pregunta referida la convocatoria para las audiencias públicas de presupuesto, el de mayor desarrollo alto o muy alto con una concentración del 69% de los casos. No obstante, el ítem referido al reflejo en el presupuesto de la propuesta realizada en la audiencia pública, encuentra niveles medios y bajos en el 54% de los municipios, mismo valor obtenido en el ítem referido a la existencia de un Consejo de Desarrollo en las municipalidades de AMA.

Estos datos señalan que el avance y cumplimiento de la Ley N° 5282/2014, obtiene cierto desarrollo singular en cada una de las municipalidades, sin embargo, existendimensionesyvariablesqueobtienen un carácter de mayor homogeneidad entre todas las municipalidades, como es el caso de la dimensión de gestión pública, cuyo ítem relacionado a la contratación de funcionarios por concurso y el acceso

público de los exámenes y criterios de selección de funcionarios alcanza niveles medios y bajos en el 85 % de las municipalidades.

El mejoramiento del AIP en las municipalidades de Asunción y AMA, debe concretarse a partir del análisis situacional de la misma, en este sentido, es fundamental generar políticas de mejoramiento en los casos cuya homogeneidad presenta niveles elevados, así también, es imprescindible realizar estudios con mayor detenimiento en las dimensiones y variables que revelan cierta singularidad y heterogeneidad entre cada uno de los municipios.

5. Conclusiones

El mejoramiento del AIP y la participación ciudadana son procesos cuyo desarrollo dependerá del constante análisis situacional de la misma, en este sentido, la cooperación entre los diversos Consejos de Desarrollos Municipales puede resultar beneficioso para promover mejores políticas en favor del AIP desde las experiencias de los municipios, al mismo tiempo, es necesaria la contratación de funcionarios aptos para dichos cargos, así como también promover la capacitación de estos órganos.

La creación de Concejos de Desarrollos es una necesidad ineludible para los municipios que carecen de las mismas. Se podría ver como una respuesta favorable la elaboración de planes de Desarrollo Municipal para contrarrestar o controlar los problemas de gestión y transparencias.

En cuanto a la profesionalidad de los empleados se observa una gran problemática, debido a la falta de conocimiento sobre la calidad del funcionariado municipal. Si bien la mayoría de los municipios se escudan en la autonomía municipal (Ley N° 3966/2010) para no realizar concursos públicos para la contratación de funcionarios, los mismos deben ser exigidos por la ciudadanía, de manera que se pueda profesionalizar a los funcionarios públicas municipales y dar un mejor servicio a la ciudadanía.

Otro problema es que en la mayoría de las municipalidades no comunica o da suficiente información acerca o cuando se realizan los concursos públicos, este es otro elemento que dificulta el ingreso de profesionales capacitados a la función municipal.

Por otro lado, es necesario elaborar mejores planes para la difusión del derecho a la información pública como forma de incentivar la participación ciudadana en la vida política municipal, ya que dicha participación promovería una mayor y mejor gestión tendiente hacia la transparencia. La difusión y capacitación de funcionarios municipales sobre el derecho de AIP también requiere mayor destaque por parte de los gobiernos municipales.

Referencias

- Ackerman, J. M., Sandoval, I. E. (2005). *Leyes de acceso a la información en el mundo*. Ciudad. Instituto Federal de Acceso a la Información Pública.
- Aguirre, P., & Andrade, M. (2010) *¿Cómo medir la transparencia municipal? Una propuesta metodológica desde la sociedad civil*. Ciudad Grupo Faro.
- Alianza de Gobierno Abierto - Paraguay. (s.f.). *Artículo: Invitan proponer acciones en favor de la transparencia y la rendición de cuentas*. <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/invitan-proponer-acciones-en-favor-de-la-transparencia-y-la-rendici%C3%B3n-de-cuentas>

- Biderbost, P. (2016). *Guía para la Construcción de mapas de riesgos de Corrupción*. Asunción. Secretaría Nacional Anticorrupción.
- Biderbost, P. (2019). *Costo social de la corrupción y la impunidad. Opciones de medición*. Asunción. CEAMSO.
- Buteler, A. (2003). La transparencia como política pública contra la corrupción: aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. *Revista de Direito Administrativo y Constitucional*(11), 61-106. <https://repositorio.uesiglo21.edu.ar/handle/ues21/14995>
- Causarano, M. (2011). *Paraguay: Regiones metropolitanas fronterizas. Una puesta al día*. CEPAL.
- Centro de Estudios Judiciales del Paraguay, CEJ. (2009). *Informe sobre el costo social de la corrupción en educación*. CEJ.
- Corporación Transparencia por Colombia. (2016). *Índice de transparencia municipal. Resultados 2015-abril 2016*. Colección de documentos observatorio de integridad n. 17.
- Decreto N° 4064/2015; *Por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/2014 De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*.
- Del Castillo, A. (2003). *Medición de la corrupción: Un indicador de la Rendición de Cuentas*. Editorial Color.
- Duryea, S., & Robles, M. (2016). *Realidades y Perspectivas. Pulso Social de América Latina y el Caribe 2016*. Banco Interamericano de Desarrollo.
- Estrada Cuzcano, A. (2004). Acceso a la información pública: Un acercamiento doctrinal. *INFOBIB*(3), 169-189. http://eprints.rclis.org/7991/1/Estrada_Acceso_Inf_Publica.pdf
- Hernández Sampieri, R., Collado, C., & Lucio, P. (2014). *Metodología de la investigación*. McGraw Hill.
- Herrera Torres, H. A.; Arias Torres, D.; & Colín Martínez, R. (2017). *Transparencia*

- municipal: método de cálculo de indicador condensado. Propuesta para los gobiernos locales de Michoacán, México. *Revista Enfoques: Ciencia Política y Administración Pública*, 15(26), 37-66. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=96052974003>
- Ley N° 5282/2014, *Libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental*
- Mendel, T. (2008). *El derecho a la información en América Latina: Comparación Jurídica* (2ª ed.). Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura.
- Quiniones Rodas, R., Benítez, C., & Cordone, D. (2018). *Midiendo la implementación de la ley de acceso a información pública en Paraguay*. CEAMSO. <http://www.ceamso.org.py/upload/publicaciones/1561648215.pdf>
- Torres Kiemser, J. R., & Montanía Cibils, C. (2014). *El acceso a la información pública en Paraguay: Aportes de la justicia a un derecho fundamental para la democracia: Corte Suprema de Justicia de la República del Paraguay*. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Informaci%C3%B3n-P%C3%BAblica-en-el-Paraguay.pdf
- Trapnell, S. (2015). *User's Guide to Measuring Corruption and Anti-corruption*. United Nations Development Programme.

Sobre los Autores

Sebastián Vargas Ferreira 

Docente Investigador, FACSO-UNA. MSc. en Investigación Científica con Énfasis en Métodos Cualitativos y Cuantitativos. Investigador PRONII-CONACYT.

Fernanda Navarro 

Estudiante de Sociología, FACSO-UNA.

Tiago Evers 

Estudiante de Sociología, FACSO-UNA.

Milca Cáceres 

Estudiante de Trabajo Social, FACSO-UNA.

Jymmy Ortiz 

Estudiante de Sociología, FACSO-UNA.

Kiara Sánchez 

Estudiante de Trabajo Social, FACSO-UNA.

Katherine Barrios 

Estudiante de Trabajo Social, FACSO-UNA.