

Hacia el análisis de innovaciones democráticas en Paraguay en materia de control social al gobierno y de rendición pública de cuentas.

Cruz-Rubio, César Nicandro

Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP

 cesar.cruz.rubio@gigapp.org

Garcia-Ascolani, María José

Universidad Autónoma de Asunción, Paraguay

 mgarcia@uaa.edu.py

Documento recibido: 24 septiembre 2018
Aprobado para publicación: 22 julio 2019

Resumen

El objetivo de este documento es avanzar hacia un análisis comparado respecto de algunas innovaciones democráticas en Paraguay asociadas a la participación ciudadana para el control social y la rendición pública de cuentas, y que han sido previamente identificadas y sistematizadas en el Proyecto Latinoamericano. Entendemos que un abordaje centrado en el diseño institucional y en las estructuras de gobernanza asociadas pueden ser dimensiones relevantes como medio para comprender el cómo y por qué de su eficacia como medio para promover la integridad y prevenir la corrupción. Los hallazgos iniciales indican dos temas clave: a) las experiencias exitosas de la sociedad civil tienen larga data, aunque su alcance no es nacional sino más bien local y regional; y b) se trata de iniciativas que nacieron hace ya varios años lejos del alero del gobierno y que han sido ya consolidados alrededor de un tejido asociativo. A partir de 2015 este tipo de innovaciones democráticas comenzaron a ser impulsadas con la participación decidida del gobierno o por el poder legislativo, algunas con el apoyo de agencias de ayuda internacional y que cuentan con respaldo de plataformas internacionales como la Alianza para el Gobierno Abierto. Las pesquisas dan cuenta de ausencia de información clave que permita conocer el impacto de estas iniciativas como medio para prevenir la corrupción o incrementar la integridad pública, o como medio para conocer cómo se toman las decisiones vinculadas al uso, recepción, validación de la información y la toma de decisiones relacionadas con los procesos que son auditados frente a los que no lo son. Además, la evidencia hallada y los testimonios recabados mediante entrevistas a actores clave, dan cuenta de un divorcio de acciones conjuntas entre gobierno y sociedad civil en el desarrollo o gestión de estas innovaciones, lo que por sí mismo no es negativo, pero cuya existencia permite entender que existen riesgos asociados a la continuidad y capacidades técnicas necesarias para escalar o consolidar las iniciativas en clave abierta y participativa. Finalmente, y de acuerdo a este diagnóstico preliminar, se ofrecen algunas propuestas de líneas de trabajo de esta investigación en progreso.

Palabras clave

Innovaciones democráticas; Paraguay; Participación ciudadana; Control social; Rendición pública de cuentas; Gobernanza; Sociedad civil.

Abstract

The goal of this document is to take steps to conduct a comparative analysis regarding some democratic innovations in Paraguay associated with citizen participation for social control and public accountability, and which have been previously identified and systematized in the Proyecto Latinno. We understand that an approach centered on institutional design and associated governance structures can be relevant dimensions to understand the how and why of their effectiveness to promote integrity and prevent corruption. The initial findings indicate two key issues: a) the successful experiences of civil society are long-standing, although their scope is not national but rather local and regional; and b) these are initiatives that were born several years ago, far from the government's support and that have already been consolidated around an associative fabric. As of 2015, this type of democratic innovations began to be promoted with the decisive participation of the government or the legislative branch, some with the support of international aid agencies and supported by platforms such as the Alliance for Open Government. The inquiries reveal the absence of key information that allows us to know the impact of these initiatives as a means to prevent corruption or increase public integrity, or as a means to know how decisions are made related to the use, reception, validation of information and decision-making related to the processes that are audited versus those that are not. In addition, the evidence found and the testimonies gathered through interviews with key actors, account for a divorce of joint actions between government and civil society in the development or management of these innovations, which in itself is not negative, but whose existence allows us to understand that there are risks associated with the continuity and technical capacities needed to scale up or consolidate initiatives in an open and participatory manner. Finally, some proposals of lines of work of this research in progress are offered.

Keywords

Democratic innovations; Paraguay; Citizen participation; Social control; Public accountability; Governance; Civil society

Resumo

O objetivo deste documento é tomar medidas para conduzir uma análise comparativa de algumas inovações democráticas no Paraguai associadas à participação do cidadão para o controle social e a responsabilidade pública, e que foram previamente identificadas e sistematizadas no Proyecto Latinno. Entendemos que uma abordagem centrada no design institucional e nas estruturas de governança associadas pode ser uma dimensão relevante como um meio de entender o como e o porquê de sua eficácia como um meio de promover a integridade e prevenir a corrupção. As descobertas iniciais indicam dois problemas principais: a) as experiências bem-sucedidas da sociedade civil são de longa data, embora seu alcance não seja nacional, mas sim local e regional; e b) são iniciativas que nasceram há vários anos, longe do apoio do governo e que já se consolidaram em torno de um tecido associativo. A partir de 2015, este tipo de inovações democráticas começou a ser promovido com a participação decisiva do governo ou do poder legislativo, algumas com o apoio de agências internacionais de ajuda e apoiadas por plataformas como a Aliança para o Governo Aberto. Os inquéritos revelam a ausência de informações-chave que nos permitem conhecer o impacto dessas iniciativas como meio de prevenir a corrupção ou aumentar a integridade pública, ou como meio de saber como são tomadas as decisões relacionadas ao uso, recepção, validação de informações e decisões e tomar decisões relacionadas aos processos que são auditados versus aqueles que não são. Além disso, as evidências encontradas e os depoimentos coletados por meio de entrevistas com atores-chave explicam o divórcio de ações conjuntas entre governo e sociedade civil no desenvolvimento ou gestão dessas inovações, o que em si não é negativo, mas cuja existência permite Compreender que existem riscos associados à continuidade e às capacidades técnicas necessárias para ampliar ou consolidar iniciativas de maneira aberta e participativa. Finalmente, são oferecidas algumas propostas de linhas de trabalho desta pesquisa em andamento.

Palavras chave

Inovações democráticas; Paraguai; Participação cidadã; Controle social; Responsabilidade pública; Governança; Sociedade civil.

Introducción

Comprender el papel que juegan actualmente las innovaciones participativas democráticas vinculadas a la rendición de cuentas es fundamental como vía para avanzar hacia el fortalecimiento de las instituciones democráticas y hacia una cultura de la legalidad e integridad. Esto es particularmente clave en los países de América Latina en donde la corrupción e impunidad en todos los niveles de gobierno y de la administración son rasgos que continúan debilitando las instituciones e impiden el avance económico y social de los países de la región.

Históricamente en Paraguay, las cifras vinculadas a la corrupción han sido muy preocupantes. De acuerdo con el índice de Transparencia Internacional publicado en 2017 -basado en la percepción de la corrupción-, Paraguay es el segundo país de la región percibido como más corrupto, solo superado por Venezuela. Esta organización internacional también indica que: "Paraguay es un ejemplo muy particular en el estudio de la corrupción, pues es un país que procura recuperarse de décadas de gobierno autoritario durante las cuales se institucionalizó la corrupción" (...) "Desde que finalizó el régimen de Alfredo Stroessner en 1989, Paraguay ha intentado, sin demasiado éxito, combatir la corrupción sistémica en todos los sectores del gobierno. Las encuestas de percepción y las encuestas locales muestran un panorama sombrío de la situación del país en términos de corrupción" (TI, 2016). Hechos ocurridos con posterioridad con gobernantes de la transición a la democracia, dieron continuidad a tal cuestión.

En los últimos años, han surgido en Paraguay leyes e instituciones que tienen por objeto combatir la corrupción, algunas de las cuales han recibido un amplio reconocimiento internacional (TI, 2016). En algunos casos, estas leyes e instituciones han ido acompañadas de nuevas iniciativas, algunas de ellas innovaciones de base ciudadana (innovaciones democráticas), orientadas precisamente a revertir este escenario de corrupción mediante la supervisión social y la prevención. De ahí la importancia de analizar su rol en este proceso de "recuperación democrática".

La corrupción es un fenómeno complejo y multidimensional, que a su vez cuenta con varias perspectivas teóricas para su análisis y comprensión. De acuerdo con la clásica definición de Rose Ackerman (2012) la corrupción es entendida de forma general, como el abuso de poder en beneficio privado. Para combatir la corrupción se puede perseguir al corrupto, pero las acciones de prevención resultan más baratas, eficaces y de mayor impacto potencial que las acciones de persecución y combate, aunque prevenir todas las acciones de corrupción puede ser excesivamente costoso (Acemoglu, 2000). Por ello, se asume como fundamental conocer cómo estas iniciativas para el control social y la rendición pública de cuentas (algunas que están en funcionamiento en la actualidad) han servido o de hecho sirven como medio para prevenir potenciales abusos de poder en beneficio de intereses particulares.

En entornos débiles institucionalmente, sabemos también que las estrategias e instituciones para la rendición de cuentas- una vez implementadas-, no están libres de desvirtuarse o de convertirse en instancias inoperantes o ineficaces, instancias donde - ante la ausencia de controles-, se permita o favorezca, paradójicamente, que la corrupción emerja o resurja. Por ello, conviene en este análisis identificar también el tipo de mecanis-

mos internos y controles que utilizan estas innovaciones democráticas, como medio para garantizar la eficacia, objetividad, imparcialidad y legalidad en su actuación.

Por ello buscamos un abordaje centrado en el diseño institucional y en las estructuras de gobernanza asociadas y si las mismas son adecuadas para gestionar el conflicto y la incertidumbre (Hult y Walcott, 1989), elementos relevantes como medio para comprender el porqué de su eficacia.

Entendemos que los hallazgos asociados a este trabajo podrían tener una relevancia práctica, pues se brindan bases para responder a la pregunta sobre qué tipos de estrategias o innovaciones para la rendición de cuentas están siendo eficaces en Paraguay como medio para prevenir la corrupción. Entendemos también que estos hallazgos podrían servir también como base para realizar otros tipos de análisis, centrados, por ejemplo, en los diseños institucionales específicos, ampliando el horizonte geográfico a varios países de la región. Otros estudios podrán analizar elementos específicos de los diseños institucionales identificados, tales como los sistemas de controles internos orientados para garantizar la integridad, objetividad e imparcialidad de las instancias de rendición de cuentas.

En la primera parte de este documento hablaremos de las nociones básicas vinculadas en este estudio, sobre el Proyecto Latinno y sobre lo que debemos entender por “innovaciones democráticas”. Como ya se ha adelantado, la catalogación realizada por Latinno ha permitido contar, sin mayores complicaciones, con una selección de la muestra aquí presentada, que entendemos adecuada para el objetivo de investigación en esta fase. En la selección de los casos, se han tomado en cuenta dos factores: su componente participativo y su orientación como medio de control social y/o para la rendición de cuentas.

En una segunda sección, se dará detalle de los seis casos en sus elementos más destacables y en clave descriptiva. El objetivo es dar una imagen de conjunto y de contexto vinculado a cada una de las innovaciones. A tal fin, se procederá a usar las técnicas de análisis documental asociado a los casos seleccionados y a comprobaciones web con el fin de identificar, codificar y responder, en su caso, a la información clave relacionada con las siguientes variables:

- a) tipo de innovaciones o diseños institucionales;
- b) necesidad o problemáticas que buscan atender y cómo su misión se incardina en la mejora a la integridad o prevención de prácticas corruptas;
- c) funciones principales (Objetivos, funciones; Estructura de gobernanza; Reglas de operación, selección y de toma de decisiones; e Implicación de ciudadanía y sociedad civil); y
- d) si es el caso, describir los controles internos que son usados para garantizar la integridad e imparcialidad (en la selección, duración y mandato de los integrantes; en la toma de decisiones; en la detección de conflictos de interés; en el seguimiento de las acciones y decisiones tomadas; y en la transparencia y apertura ciudadana.

En una tercera sección, se abordará en clave comparada cómo estas distintas instancias - y la institucionalidad que en su seno han generado-, han servido como motores de probidad institucional, y cómo han operado (o no) como cortafuegos frente a potenciales actos de corrupción en el ejercicio del poder y/o en el uso y gestión de recursos públicos.

La metodología propuesta se basará en el análisis comparado de diseños institucionales usando para ello las variables identificadas por el Proyecto Latinno.¹ Según Fideli (1998), el método comparativo es un método para confrontar dos o varias propiedades enunciadas en dos o más objetos, en un momento preciso o en un arco de tiempo más o menos amplio. Una sección final buscará resumir los principales hallazgos e identificar los aspectos y temáticas que a nuestro juicio merecen atención como objeto de esta investigación en proceso.

¿Qué es una innovación democrática de acuerdo con Latinno?

El *Proyecto Latinno* es la primera base de datos completa y sistemática sobre las nuevas formas de participación ciudadana desarrolladas en América Latina (www.latinno.net). Bajo la óptica de este proyecto, las tendencias y el debate asociados a las innovaciones se han centrado, con el paso de los años, no tanto en lograr mayores niveles de eficacia y eficiencia en la gestión vía TIC, o en innovaciones orientadas sin más a una mayor gobernanza electrónica, sino en diseñar mejoras o innovaciones institucionales relevantes como estrategia privilegiada para mejorar a las democracias (Pogrebinschi, 2017).

Basado en un enfoque de gobernanza participativa, puede decirse que esta tendencia se ha caracterizado por la adopción abierta y colaborativa de nuevas racionalidades, lenguajes, narrativas, más inclusivas y complejas, para la comprensión de los viejos y nuevos problemas públicos, para la reconstrucción social usuarios y beneficiarios (redefinición de poblaciones destinatarias), para un mejor aprovechamiento de las sinergias del *expertise* (esto es, el conocimiento experto y el conocimiento distribuido en la sociedad y en otras latitudes), para experimentar con nuevos enfoques, procesos y herramientas, identificando a la implicación ciudadana como un activo clave en la co-producción de soluciones y políticas (Durose and Richardson, 2016).

Esta tendencia ha facilitado la emergencia de innovaciones y de su implementación sobre las estructuras decisorias o de implementación, rearticulando con su diseño y puesta en práctica los roles y expectativas de los actores clave con impacto directo en la supervisión y/o control de las políticas públicas. Ello es así pues las innovaciones que operan sobre diseños institucionales se articulan (conforman) en sí mismas como nuevas instituciones: con su puesta en marcha se exploran y ponen en práctica nuevas reglas de juego que redefinen la acción colectiva, influyen y cambian las aspiraciones, el comportamiento estratégico y el cálculo de expectativas de los actores potencialmente implicados, generando así nuevos escenarios de interacción, ensanchando con ello las fronteras de lo *societalmente posible*.

Las *innovaciones participativas* son todos aquellos diseños institucionales basados en estrategias de deliberación, voto directo, representación digital y representación ciudadana, que buscan potenciar la rendición pública de cuentas, la responsividad del gobierno frente a sus ciudadanos, consolidar el Estado de Derecho, fomentar una mayor inclusión política e igualdad social; todo con la finalidad de mejorar la calidad de las democracias.

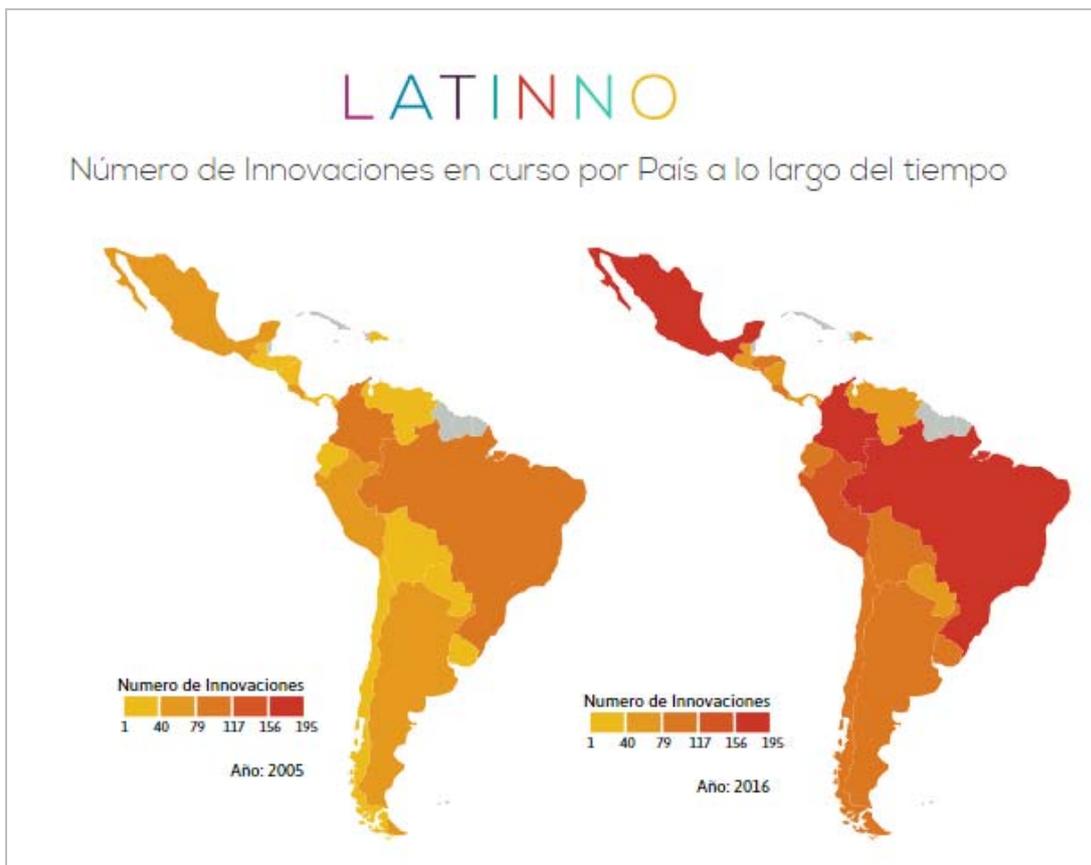
Ejemplos de innovaciones participativas los hallamos en veedurías ciudadanas, jurados populares o ciudadanos, comités, mesas o consejos locales, barriales, plataformas de diálogo y colaboración, foros multiactor, aplicaciones web y plataformas orientadas a ampliar el espacio cívico, etc.

¹ El Proyecto Latinno ha recopilado datos sobre la evolución de las innovaciones democráticas en 18 países de América Latina entre 1990 y 2016. Los datos se codificaron de acuerdo a 43 variables relacionadas con el contexto, el diseño institucional y el impacto de cada innovación. Junto con los datos cuantitativos, se recopiló y evaluó información cualitativa de cada uno de los casos. (Latinno, 2017).

De acuerdo con la información de este proyecto,

"(...) miles de nuevos diseños institucionales se han creado en los últimos años con el objetivo de no sólo incluir a más ciudadanos en el proceso político, sino también, a través de la participación ciudadana, hacer que los gobiernos tengan mayor capacidad de dar respuesta a las demandas ciudadanas, que las instituciones sean más responsables respecto de sus acciones, además de fortalecer el Estado de Derecho y promover la igualdad social" (Latinno,2017).

Gracias al Proyecto Latinno, se cuenta con un repertorio (catálogo) sistematizado de innovaciones democráticas que, a la fecha de elaboración de este documento, contaba con más de 2.500 innovaciones implementadas en 18 países.



Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). LATINNO Dataset. Berlin: WZB.

Dentro de las innovaciones democráticas están aquellas orientadas a la rendición de cuentas, y son:

"(...) todas las formas no electorales de los gobiernos representativos, las instituciones, los funcionarios electos y los representantes obligados a rendir cuenta de sus actos, es decir, responsables por sus acciones y omisiones, y susceptibles de ser interpelados. Las innovaciones democráticas orientadas a mejorar las instancias de rendición de cuentas, pueden promover actividades tan diversas como el monitoreo del desempeño institucional, el divulgar información pública, la sanción de los agentes públicos y la supervisión de la prestación de servicios públicos" (Latinno,2017).

Bajo este mismo paraguas conceptual, las innovaciones seleccionadas para este estudio y que describiremos en la siguiente sección en los elementos antes indicados son:

- a) A Quiénes Elegimos
- b) Paraguayoite (ReAccion Paraguay)
- c) Parlamento Abierto
- d) Audiencias Públicas Contratación Pública DNCP
- e) Portal de Denuncias Anticorrupción
- f) Akuerapp

Descripción de seis innovaciones democráticas para la rendición de cuentas en Paraguay

A fecha de elaboración de este reporte, en la base de datos del proyecto Latinno había 2507 innovaciones catalogadas, de las cuales 94 se han implementado en Paraguay, y donde la mitad (47) están directamente relacionadas con la búsqueda de una mejor rendición de cuentas.

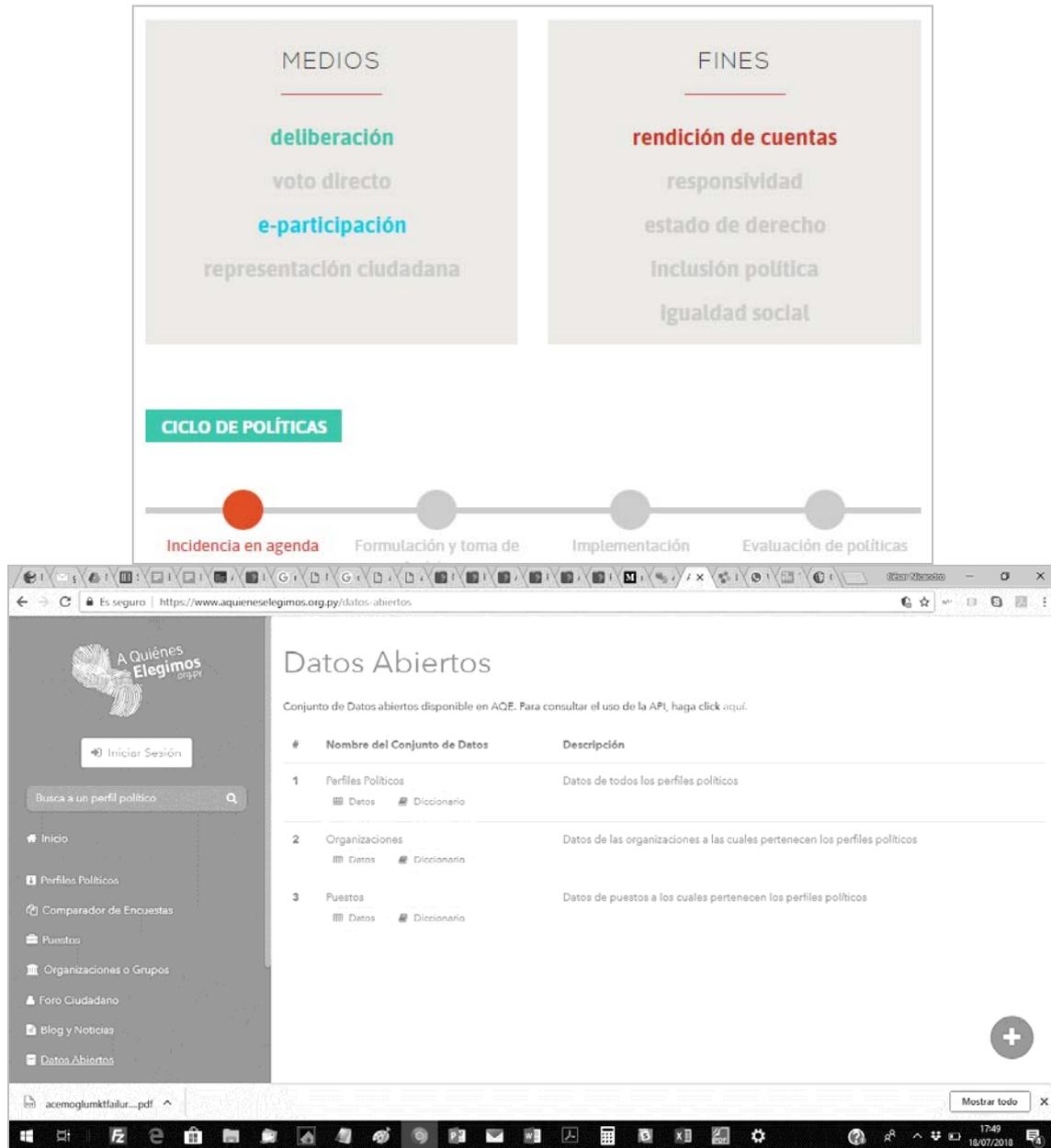
De este universo, identificamos 6 casos que, en sus elementos más destacables, atendían a los criterios arriba indicados. El objetivo de las siguientes líneas es dar una imagen de conjunto y de contexto vinculado a cada una de esas innovaciones seleccionadas.

a) CASO. A Quiénes Elegimos (AQE)²

“A Quiénes Elegimos” (<https://www.aquieneselegimos.org.py/>) es una plataforma digital que provee información sobre los candidatos durante las elecciones en Paraguay, y sobre las autoridades electas una vez que asumen sus puestos.

De acuerdo con el proyecto Latinno, esta innovación democrática se basa en la conformación de canales de información (instancias deliberativas apoyadas en la participación electrónica), para realizar estrategias de monitoreo ciudadano. La rendición de cuentas se articula como fin, y su uso tiene una relevancia directa en materia de incidencia sobre la agenda.

² Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16017/> (fecha Consulta: 16/05/2018)



Captura de pantalla <https://www.aquieneselegimos.org.py/datos-abiertos>

“A Quiénes Elegimos” (AOE), es una iniciativa de la Fundación Centro de Información y Recursos para el Desarrollo CIRD³, que busca facilitar la participación ciudadana, sobre todo en la población joven y con acceso a internet, mediante el establecimiento de canales de acceso a la información y estrategias de monitoreo ciudadano que propicien un mayor acercamiento entre la gente, los candidatos a cargos públicos y las autoridades electas. Cabe señalar que en Paraguay la población joven entre 18 y 29 años asciende a casi 1.9 millones. Solo el 56% de esa población se ha inscrito en el registro y está habilitada para votar y el 35% participaron en las últimas elecciones presidenciales. Es la franja etaria que posee el mayor porcentaje de abstencionismo,

³<https://www.cird.org.py/>

panorama poco alentador considerando que el ausentismo es mayor durante las elecciones municipales, rondando el 50%⁴.

AQE inició en el año 2006, en el marco de las Elecciones Municipales, con los mencionados objetivos, y se mantiene hasta hoy en día operativo, con un sitio web. En el año 2010, este proyecto se proponía promover la educación cívica y la participación decisiva e informada de los ciudadanos en el proceso electoral de las elecciones municipales, a través del conocimiento de sus candidatos a intendentes que encabezan las listas.

La plataforma registra consultas directas a las autoridades, permitiendo un diálogo entre ciudadanía y gobernantes y un análisis de las preguntas recibidas para su validación, con lo que se trata de un espacio de interacción moderado por sociedad civil. Las respuestas se mantienen públicas para que otros ciudadanos puedan consultarlas también. Esta plataforma facilita un debate ciudadano mediante un foro en línea. La plataforma se encuentra dividida en cuatro partes importantes: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo, Poder Judicial y Candidatos Municipales. En el caso de los Poderes del Estado, es posible encontrar el perfil de las autoridades electas y nombradas, con todo tipo de información sobre los mismos, entre los que están: formación, trayectoria laboral y/o política, datos económicos, entre otros. Además, la plataforma permite realizar consultas a las mencionadas autoridades, cuyas respuestas son gestionadas directamente por el equipo de AQE que forma parte del CIRD, de forma tal que se crea un vínculo cuasi-directo entre la autoridad y el ciudadano vía esta OSC.

La iniciativa AQE⁵, recibe información recabada que proveen los candidatos o autoridades políticas y versa sobre los criterios de interés manifestado en las preguntas realizadas en esta plataforma por los ciudadanos, sistematizadas por el equipo "A quienes elegimos", de la Fundación CIRD.

Durante el proceso electoral, AQE actúa a través de la colaboración de voluntarios, en su mayoría jóvenes, pero también, desde este año, con el apoyo de periodistas y otros contactos de otras organizaciones, promoviendo ejercicios cívicos mediante los cuales las futuras autoridades escuchan a los ciudadanos. Para ello, primero se envían notas a los partidos políticos, invitando a sus candidatos a que estén abiertos a esta iniciativa de consultas ciudadana. La convocatoria es nacional, invitando a que se pueda utilizar de la plataforma como promoción de propuestas. En segundo lugar se organizan encuentros, entrevistas o programas en medios de prensa, donde los voluntarios realizan la consulta con base en un cuestionario guía para la recolección de puntos a ser consultados, sobre las temáticas específicas y relevantes en materia de salud, educación y tributación, y su opinión al respecto. Las respuestas son recabadas en el mismo cuestionario, que es recibido y firmado por el candidato. Esta firma supone una garantía de validación de las propuestas y respuestas obtenidas y la constancia del proceso de divulgación de la información y carga de datos.

La plataforma de AQE es también un banco de datos sobre respuestas a las consultas ciudadanas, que permite tener un panorama de la respuesta de los candidatos en elecciones anteriores, cuando fueron gobierno y cuando pretender lanzar su candidatura de nuevo. Los representantes de la iniciativa indican que este proceso permite contrastar cambios en la agenda, dados los procesos electorales previos a partir del cambio de res-

⁴ Según datos recabados de diferentes fuentes por el Lic. David Riveros García, Director Ejecutivo de la organización Reacción).

⁵ A quienes elegimos. Entrevista a Francisco Samaniego, Jazmín Cardozo y Edith Fretes del CIRD, realizada en fecha 28 de agosto de 2018.

puestas, tanto de parte de los ciudadanos sobre temas acuciantes, como el de los que son o fueron autoridades.

Fuera de la época electoral, la herramienta está preparada para canalizar consultas a las autoridades elegidas, trabajar con jóvenes en políticas públicas a nivel distrital, dar respuesta a la baja participación de los jóvenes en política partidaria y promover su participación política por medios alternativos positivos, nuevos espacios de participación flexibles, virtuales inclusive. Así, en el 2014 se realizó el sondeo nacional de autoridades, golpeando puertas y solicitando la participación voluntaria de las autoridades, para ser consultados sobre proyectos y propuestas (y, como resultado de ello, alrededor de 20 de 125 autoridades en total del Poder Legislativo, respondieron a las consultas).

La ciudadanía recibe las respuestas a través de lanzamientos de los resultados y se trabaja con periodistas para publicar por prensa escrita, radial y televisiva. La ciudadanía en general puede visibilizar las estadísticas generales sobre las respuestas dadas según cada tema de consulta realizada. También se publican las respuestas puntuales que dan las autoridades a las consultas que hacen los ciudadanos a través de la plataforma, actuando AQE como intermediarios válidos, cerrando el circuito de devolución de la información.

Sobre sus recursos financieros, Actualmente, la iniciativa es financiada gracias a fondos de cooperación de la organización National Endowment for Democracy. Cuenta con un equipo de trabajo que actúa bajo la supervisión del Consejo Directivo del CIRD. Respecto de la replicabilidad dentro del Estado, AQE es una plataforma perfectamente replicable. Se han dado reflexiones de replicabilidad en el entorno interno pero, a la fecha de la elaboración de este estudio, no existen pasos en esta dirección. Finalmente, sobre el componente joven de AQE, se puede decir que es de amplia aceptación entre los jóvenes, por los años de trayectoria de la iniciativa y por ser comprobadamente portavoz eficaz, según referentes del CIRD. Los voluntarios para los sondeos son voluntarios jóvenes, para lo cual se hacen alianzas con organizaciones juveniles y con referentes juveniles que tengan herramientas para incidir y se los motiva y ofrece educación cívica, a nivel escolar y universitario, y capacitación en redes de trabajo.

Como sus principales bondades, esta herramienta es un efectivo canal para brindar información relevante para decidir el voto, sirve de conexión entre políticos y ciudadanos, está claramente orientado a la rendición de cuentas sobre aquellos candidatos que son sujetos de elección popular y que efectivamente acceden a ser abiertos respecto de estos procesos. Es una plataforma que favorece la imparcialidad, pues las organizaciones que llevan adelante la iniciativa tienen reconocida trayectoria en el sector de la sociedad civil, y las personas que integran el proyecto, si bien pueden tener preferencias políticas personales, no trabajan ni alientan a ningún sector.

Tiene, en contraposición, algunas desventajas, tales como su no obligatoriedad, lo que hace depender la iniciativa de la voluntad del político o candidato en ser controlado.

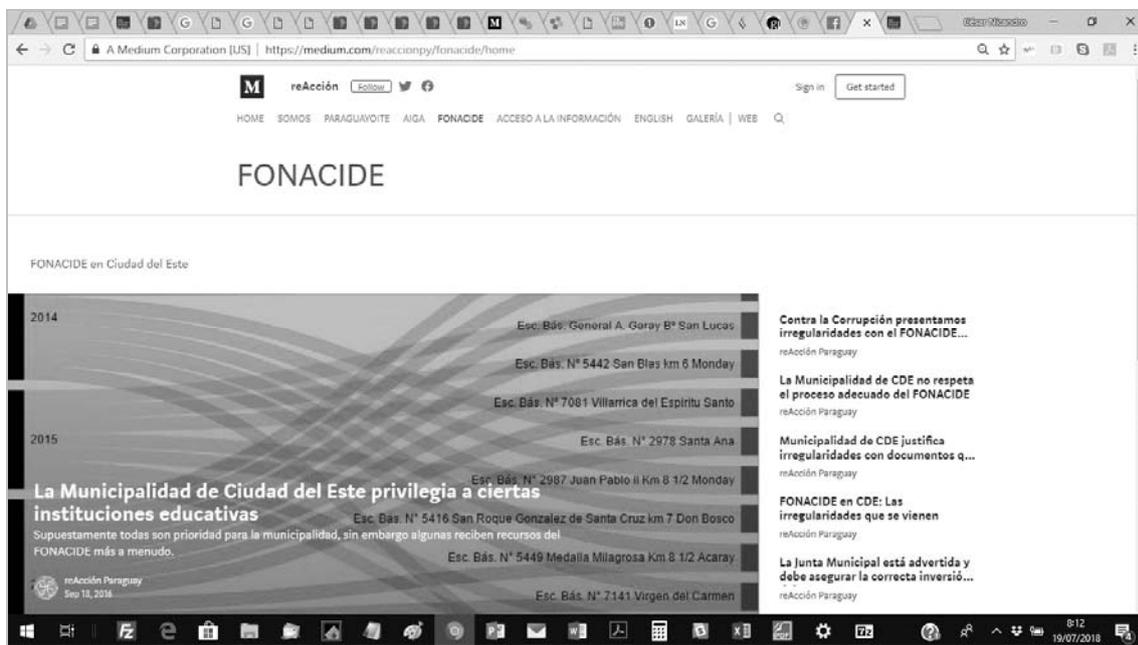
CASO. Paraguayoite (ReAcción Paraguay) ⁶

Paraguayoite (<https://medium.com/reaccionpy/soyparaguayoite/home>) es un programa de innovaciones en materia de control social liderado por jóvenes, cuyo principal objetivo es realizar un monitoreo de los usos del

⁶Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16037> (fecha Consulta: 16/05/2018)

FONACIDE -Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo- a través de la participación organizada e informada, principalmente de los estudiantes pertenecientes a las instituciones beneficiadas por los fondos.

De acuerdo con el Proyecto Latinno, esta innovación democrática se centra en medios asociados a dar una mayor representación ciudadana (en este caso de la juventud) para procesos vinculados a la supervisión al poder y al gobierno, generando así instancias de control o "rendición de cuentas vertical", relevantes en la fase de seguimiento al gasto público y con ello, la evaluación de las políticas.



Página web de ParaguayOite (ReAcciona)

En ParaguayOite se organizan talleres de capacitación sobre el FONACIDE y sobre cómo acceder y solicitar información pública, así como eventos -tipo campamento-, para formar y concientizar sobre el problema de la corrupción. Realizan observaciones in-situ de las instituciones y entrevistas a personas encargadas para verificar la utilización de los fondos. Cuentan además con iniciativas de *gamificación* (usando para ello reclamo de

juegos como PokemonGo) con visitas a las instituciones afectadas. Han organizado un panel con la presencia de representantes gubernamentales con el fin de presentar los principales resultados y crear un espacio para consultas. Los resultados del monitoreo además se encuentran en la página web de la organización civil encargada del programa, que usa para tal efecto interfaz de visualización de datos⁷.

La responsable de esta innovación es ReAcción Paraguay, una organización no gubernamental que surge como resultado de una manifestación masiva de estudiantes que denunciaron corrupción en el Centro Regional de Educación de Ciudad del Este en el 2010. Su misión es combatir a la corrupción a través de iniciativas innovadoras que tengan como énfasis a la educación cívica para la promoción de la transparencia y buena gobernanza, especialmente en el sector educativo. En este contexto, Los problemas de gestión y corrupción son denunciados en el uso de recursos del FONACIDE, en la entrega de kits escolares, alimentación escolar y otorgamiento de becas⁸.

Combinan encuentros presenciales y virtuales de jóvenes, como un blog en Medium. Su trabajo se centra en procesos innovadores iniciados en terreno y con la comunidad, sobre todo de jóvenes estudiantes de colegio o universitarios, con el fin de manifestarse contra la corrupción y promover el uso de los mecanismos de protección del acceso a la información pública y la transparencia.

También han avanzado desde 2015 el llamado Proyecto de Monitoreo de Ejecución Física (MEF) del FONACIDE que consiste en capacitar a estudiantes secundarios para visitar y recabar información de las instituciones con más urgencias de recibir el fondo nacional en Ciudad del Este. Al mismo tiempo, universitarios aprenden a analizar y visualizar los datos recabados para posteriormente exponerlos.

La iniciativa cuenta con canales y estrategias para atraer y dar participación efectiva a estudiantes escolares en el monitoreo sostenido de los fondos de inversión pública para reparación y construcción de las escuelas ubicadas dentro del territorio de Ciudad del Este.

Reacción invita a sumarse a la causa dirigiéndose a los Centros de estudiantes de las instituciones educativas y también a través del "boca en boca". La actividad de los que se involucran en la misión de Paraguayoite⁹ tiene la particularidad de que es constante y sostenida, pues se ofrecen reuniones semanales con los estudiantes interesados, se les ofrece una capacitación al inicio del año sobre la ley de administración de fondos públicos que monitorea el Mecanismo, luego se organiza un Campamento de integración y Semana de participación ciudadana, como momentos de capacitación intensa, espacio de debate y de análisis de la situación actual de las escuelas públicas en la ciudad, con especial énfasis en la invitación a colegios populosos de la ciudad para que los protagonistas analicen sus propias necesidades y compartan experiencias de los demás.

La aspiración es convertirse en Mecanismo de monitoreo (MES). El Mecanismo posee un cronograma de trabajo establecido en la propuesta de la iniciativa, que comienza al inicio del año luego de la publicación del

⁷ <https://medium.com/reaccionpy/fonacide/home>

⁸ Esta problemática también ha sido identificada y abordada por los compromisos del Plan de Acción de Gobierno Abierto 2016 – 2018 <http://gobiernoabierto.gov.py/content/plan-de-accion-2016-2018> (ver compromiso educación), pero pareciera que la redacción del mismo no ha implicado una participación clara de esta organización en el proceso.

⁹ PARAGUAYOITE. Entrevista a Sofía Pozo, Directora Ejecutiva de Reacción en fecha 31 de agosto de 2018 y último informe de Monitoreo de Ejecución Física (MEF) del FONACIDE

listado oficial de priorizaciones del municipio sobre inversión de fondos en escuelas. Como primer paso, este listado es cotejado por el subgrupo de trabajo de georreferenciamiento que se encarga, según los datos publicados, de conocer la situación de la estructura edilicia y dependencias de cada escuela. Entre febrero y marzo se hace una primera visita a las instituciones escolares de mayor necesidad (habiéndose llegado hasta ahora a un máximo de veinte visitas en el año) que tiene por objetivo presentarse ante el Director del centro educativo, instruir sobre el puesto en el ranking en el cual se ubica su escuela y qué cantidad de fondos deberían destinarse. Los estudiantes utilizan un cuestionario guía de monitoreo certificado por Reacción con preguntas a ser realizadas y posibilidad de dejar constancia de observaciones relevantes o anécdotas de la visita.

En una segunda etapa, se observa el portal de contrataciones públicas de la DNCP para verificar si las instituciones priorizadas cuentan con un contrato de obra adjudicado. En los meses de agosto y setiembre se realiza una segunda visita de verificación de los resultados, en términos de si fueron o no efectivamente recibidos los fondos planificados.

Según indicaba Sofía Pozo, Directora Ejecutiva de Reacción, el proceso de rendición de cuentas municipal y el de contraloría ciudadana de los fondos destinados a las escuelas se dificulta en gran medida debido a que el proceso adolece de un defecto legal: no se contempla en la legislación un cierre de ejecución de los fondos ni se rige por el año fiscal. El parámetro es la entrega de los documentos de gestión propia elaborados por el mismo municipio, lo que hace al proceso de monitoreo transitar por la incertidumbre.

El cuestionario utilizado es elaborado en equipo, por el staff de Reacción, que se reúne según necesidad para el efecto, ajustarlo y evaluar su uso según las experiencias obtenidas. El contenido revelado a través del cuestionario, es procesado y analizado, luego de cada visita, por la iniciativa de universitarios y hermana de Reacción, denominada Alianza Impulsora de Gobierno Abierto (AIGA), equipo encargado de sistematizar los datos, analizarlos y preparar el informe anual sobre el panorama general de inversión del Fonacide, incluyendo un apartado con recomendaciones. Por último, el staff valida el informe mediante su cotejo con evidencias provenientes de datos oficiales y una encuesta¹⁰ realizada a los Directores de las instituciones educativas.

Se potencian plataformas apartidarias, presenciales y virtuales, con el fin de hacer el bien a la comunidad, objetivo que atrae la participación de los jóvenes. Ciudad del Este es la ciudad cuyo municipio recibe mayor cantidad de fondos y posee mayores niveles de mala gestión, a nivel país. Los voluntarios de Paraguayoite crearon la Red de Centros de Estudiantes de Ciudad del Este.

En lo que respecta a los fondos y el financiamiento de las actividades, la organización Reacción cuenta con una empresa social de venta de remeras y artículos típicos enfocados a revitalizar la identidad paraguaya, otro objetivo de Paraguayoite; así mismo ha recibido fondos de organizaciones no gubernamentales internacionales, como National Endowment for Democracy. Comenta la Directora Ejecutiva que se encuentran abiertos y se pensó e hizo la oferta de trabajar con el Gobierno a través del Ministerio de Educación, ya que la metodología está pensada para ser replicable en cualquier municipio; sin embargo, no ha habido voluntad política de parte de ninguna administración de concretar alguna cooperación o alianza.

Se observa como clave del éxito de esta iniciativa, la gestión y encauzamiento positivo del liderazgo juvenil a través del esfuerzo y del trabajo, el establecimiento de metas asequibles, la valoración del tiempo voluntario,

¹⁰ Al entregar la encuesta respondida, se la recibe firmada y sellada por el responsable de la institución educativa, anexando una constancia de que fue respondida y entregada a un voluntario, convirtiéndose en datos públicos de esa institución, por doble vía, sujetos a verificación pública.

junto al realismo y seriedad en el manejo de las expectativas de quienes participan en la iniciativa. La percepción de la iniciativa de parte de adolescentes y jóvenes es muy elevada y buena, medible a través de la sostenibilidad en el interés demostrado por los voluntarios.

CASO. Parlamento Abierto ¹¹

Parlamento Abierto (<https://www.parlamentoabierto.org.py/>) es un mecanismo de consulta en línea, mediante el cual los ciudadanos pueden consultar el progreso de las iniciativas de ley en el Congreso. Es posible además encontrar información sobre cada uno de los parlamentarios, e incluso de contactarlos directamente. La plataforma también incluye una herramienta que muestra las votaciones de los legisladores dentro de un tiempo específico.

De acuerdo con el Proyecto Latinno, esta innovación democrática se basa en la participación electrónica como medio para avanzar en una mayor rendición de cuentas.



¹¹ Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16032/>(fecha Consulta: 16/05/2018)



Parlamento Abierto- screenshot votaciones (TEDIC)

La plataforma es una iniciativa de la organización TEDIC¹². En la misma se puede encontrar información sobre proyectos de ley y los parlamentarios promotores de las iniciativas. El portal posee el código de la plataforma en el repositorio de Github asociado a Ciudadano Inteligente¹³, organización de la sociedad civil chilena con una larga trayectoria en materia de transparencia y uso de las tecnologías para promover sistemas de control social al gobierno. La plataforma también ofrece datos abiertos sobre el Congreso, pero más importante, ofrece la posibilidad de participar en la consulta pública de los proyectos de ley y la observación en línea de cuál ha sido la conformación de determinados proyectos, con lo que se avanza en el mejor conocimiento del control social parlamentario y de la llamada "huella legislativa".

La iniciativa fue solapada con el mismo nombre en 2016, y con la entrada de Paraguay en la Programa de Parlamento Abierto y la conformación de un Plan de Acción Bianual gracias a la Dirección General de Transparencia de la Cámara de Diputados (<http://www.diputados.gov.py/ww5/index.php/institucion/parlamento-abierto-paraguay>) que trabaja en asociación con la Alianza para el Gobierno Abierto a través de la red virtual de parlamento abierto para mantener informados a las y los parlamentarios miembros del OGP, promover el desarrollo de planes de acción de parlamento abierto y la integración de estos planes u otros compromisos parlamentarios establecidos. El plan de acción fue elaborado en coparticipación con la sociedad civil del sector social y académico en mayo de 2016 y cuyo cumplimiento a realizarse en dos años, incluye¹⁴:

- Desarrollar nuevos canales de interacción con la ciudadanía que permitan y alienten su aporte y monitoreo durante todo el proceso legislativo.
- Desarrollar mecanismos que faciliten a los ciudadanos su participación efectiva en los procesos legislativos.

¹²<https://www.tedic.org/>

¹³<https://ciudadanointeligente.org/>

¹⁴ <http://parlamentoabierto.senado.gov.py/>

- Fortalecer vínculos interinstitucionales con los demás Poderes del Estado; y establecerlos con Organismos de la Sociedad Civil relacionados con las buenas prácticas de Gobierno Abierto.
- Transparentar la gestión administrativa y financiera mediante el desarrollo de herramientas sencillas de fácil consulta ciudadana.
- Implementar buenas prácticas de ética y transparencia Legislativa.

Emulando el modelo de la Alianza para el Gobierno Abierto, cada año debe realizarse un informe de autoevaluación del grado de cumplimiento de cada compromiso indicado en el citado plan.

Como datos a reseñar, cabe indicar que, pese a que el país en su conjunto tiene ya un plan de acción en la materia, el proyecto inicial de plataforma web, que tuvo una gran acogida en su comienzo, fue dejado de lado con la llegada del plan de acción, pues se ha comprobado que los datos del mismo no están actualizados y se da cuenta de que los últimos proyectos legislativos y votaciones publicados en esta plataforma son de mediados de 2016.

Parlamento Abierto¹⁵ nace como una iniciativa de la organización civil TEDIC, en alianza y conversaciones con el Congreso y es desarrollada incluso en parte en sus instalaciones. Sin embargo, posteriormente el proyecto decayó por falta de cooperación de parte de su aliado, incumpliendo a la hora de entregar información vital para el correcto funcionamiento de la plataforma. Según la consulta realizada a TEDIC, esto estaba muy relacionado con la interoperabilidad de las plataformas del Congreso y las múltiples veces que la Plataforma originaria la quiso adaptar de acuerdo a sus estándares, pero que eran vueltos a cambiar, al punto de no ser viable poder seguir adaptando el proyecto. El nuevo Plan de Parlamento Abierto surge de nuevos actores que están llevando a cabo esta agenda, y la plataforma original se encuentra plenamente documentada para que cualquier interesado pueda utilizarla.

Debido a la consulta acerca de por qué la iniciativa original no fue la que se incorporó como formal e institucional en la Alianza para el Gobierno Abierto (OGP), la respuesta de TEDIC es que quizá se deba a los tiempos del propio Congreso y los cambios de prioridades que ha ido presentando cada periodo de autoridades. Durante el curso de la iniciativa, el Parlamento no estaba del todo inserto en el desarrollo de los planes de acción de Gobierno Abierto.

CASO. Audiencias públicas en Portal de Contratación Pública DNCP¹⁶

Esta innovación (<https://www.contrataciones.gov.py/buscador/audiencias.html>) consiste en la incorporación de un espacio de audiencia pública en el proceso de contratación paraguayo. Específicamente, con las audiencias se brinda la oportunidad de solicitar más información sobre la licitación a realizarse, e incluso hacer sugerencias. Las audiencias son convocadas por Resolución de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas DNCP, y su desarrollo es registrado posteriormente en un acta oficial. Dichas actas incluyen el conjunto de consultas realizadas durante las audiencias y las respuestas, lo que supone un gran avance para la transparencia en la discusión y el debate sobre temas que incluyen en el proceso de contratación pública. Bajo el marco de este modelo participativo, los ciudadanos son también capaces de realizar denuncias a través del mismo

¹⁵ PARLAMENTO ABIERTO – TEDIC. Consulta a Eduardo Carrillo, a cargo de la iniciativa que lleva adelante la organización TEDIC, agosto de 2018

¹⁶ Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16031> (fecha Consulta: 16/05/2018)

sitio web de la DNCP¹⁷, especificando la entidad y la persona correspondientes, y darles seguimiento conforme son tratadas por las autoridades.



Portal de audiencias públicas en Contrataciones Públicas

De acuerdo con el Proyecto Latinno, esta innovación democrática se basa en mecanismos de deliberación y participación electrónica para la rendición pública de cuentas. Se articula como un espacio de información, denuncia en la contratación pública, como medio para prevenir el dispendio y las prácticas de corrupción vinculadas a este sector.

¹⁷https://www.contrataciones.gov.py/stje-cliente/public/investigaciones/escrito_de_denuncia_edit.htm

No se han encontrado informes de gestión de este mecanismo participativo y para el control social. No obstante, en el portal de Audiencias públicas se ofrece información sobre las audiencias realizadas y en proceso. Para julio de 2018, este portal contiene 28 registros de audiencias públicas realizadas entre octubre de 2015 y julio de 2018. Cada uno de estos registros da acceso a un archivo comprimido que incluye documentación de la audiencia pública y del proceso en cuestión.

La promoción de estos espacios de participación por parte de la DNCP y la apertura de las empresas públicas contratantes, tiene una motivación de carácter técnico y regulador. Ello, con el fin de lograr prácticas exitosas de contratación con el mercado. No obstante, se podría hablar en el menor de los casos de su utilización, por parte de otros sectores de la ciudadanía, más con una finalidad académica o social, para interactuar en la negociación con representantes del Estado y conocer el impacto de posibles acuerdos en la comunidad, mencionando por ejemplo, el caso de la audiencia pública para la ejecución de obras de ampliación y profundización del canal de toma de aguas del río Pilcomayo, a la que acudieron los pobladores de las zonas afectadas.

Por Resolución de la DNCP N° 813/2011 de fecha 27 de abril de 2011, se estableció el nuevo procedimiento para la realización de audiencias públicas¹⁸ al que serían sometidos los pliegos de bases y condiciones de la ley de contrataciones públicas "(...) a fin de garantizar un procedimiento público, transparente, de carácter consultivo, abocado a discutir los aspectos técnicos y formales de los pliegos de bases y condiciones, de manera a permitir y promover la efectiva participación ciudadana y de los sectores interesados"¹⁹. Dicha Resolución tiene por objeto reglamentar el mecanismo a ser utilizado para la realización de las audiencias públicas, incluyendo los principios que la rigen y guían, resaltando el valor consultivo de las "(...) opiniones, sugerencias y/o propuestas de los participantes (...)", las cuales no tienen carácter vinculante para la toma de posibles decisiones o modificaciones que luego serán o no tenidas en cuenta por el oferente para la redacción final del pliego de condiciones (Anexo 1. Punto 4.)

La convocatoria a audiencia pública, previo a un proceso de contratación pública, es facultativa del convocante o institución interesada en iniciar un proceso licitatorio. No obstante, la DNCP, según el reglamento establecido para este mecanismo de participación, podrá recomendar a las convocantes a someter a audiencias públicas, "(...) determinados procesos de contratación, considerando su alta complejidad, envergadura, importancia o carácter social" (Anexo 1. Punto g).

La DNCP apoya en la invitación a participar de este espacio, pero quien es responsable del proceso de contratación es cada institución convocante, a través de su Unidad Operativa de contrataciones.

Según la consulta realizada a funcionarios de la DNCP, se señaló que no se hace una evaluación mediante un método e indicadores, acerca de cómo esta innovación mejora la gestión de la contratación, ya que su competencia se refiere a aspectos específicos de la contratación misma. Sin embargo, una valoración de apreciación de la eficacia en materia de beneficios para la buena gestión de procesos de contratación y su relación tras haber o no atravesado por este mecanismo de Asamblea, es algo que se valora desde cada institución pública convocante. No hay criterios sobre en qué casos deberá o no llamarse a audiencias públicas, sino que esta situación queda a criterio de las empresas convocantes.

¹⁸Audiencias Públicas en Contrataciones Públicas. Entrevista a Iván Lezcano de la DNCP, realizada en fecha 31 de agosto de 2018.

¹⁹ según expresión textual de la exposición de motivos del marco jurídico mencionado

Lo que indican desde la DNCP, es que las instituciones convocantes sí han incidido a modo general y que estos procesos de participación son positivos, en la medida en que se hacen necesarias por un motivo técnico, es decir requieren que haya una explicación previa para el mercado, que las audiencias son el espacio propicio y que previenen pliegos de condiciones deficientes, lo que indefectiblemente incide en la seguridad de obtener procesos exitosos de contratación; o la existencia de procesos de licitación en la que los técnicos de la convocante no tienen el conocimiento del mercado que se requiere, y que necesitan obtener a través de una audiencia pública, obteniendo, de esa manera, respuestas del mercado, para evitar que la licitación se declare desierta. Sería conveniente consultar respecto de casos específicos con las empresas públicas, como medio para intentar definir cuándo convocar a una audiencia y cuándo no o para definir cuándo trabajar en forma abierta o cerrada.

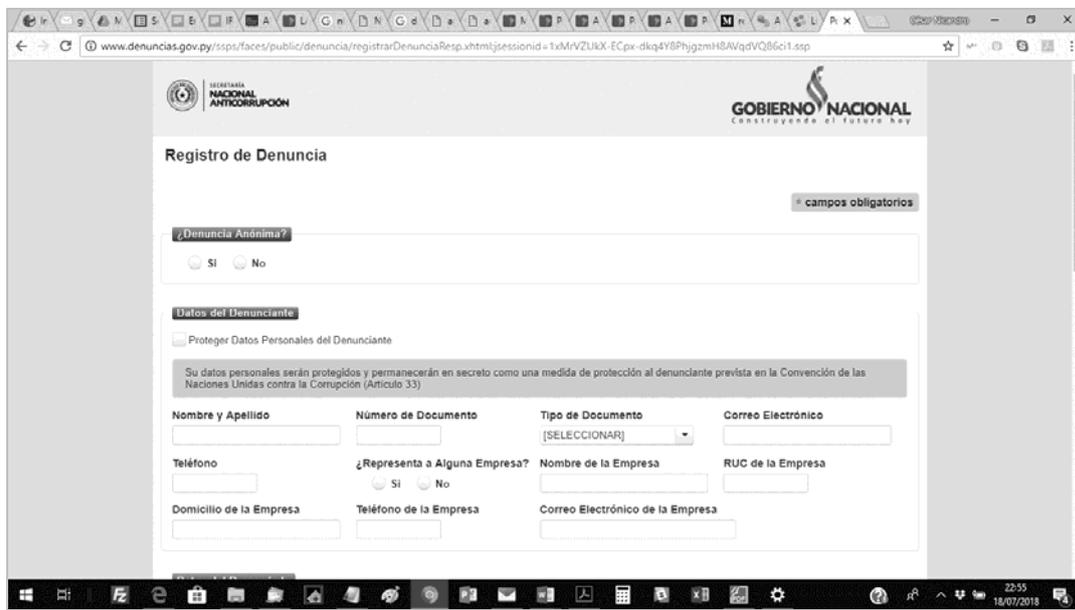
En conclusión, la convocatoria a perfeccionar los pliegos de bases y condiciones a través de audiencias públicas mediante el trabajo previo con el mercado, es una prerrogativa de las convocantes. Los criterios sobre su realización no son facultativos de las convocantes; a excepción, en general y según la experiencia en el país, de los pliegos estándares de seguros de bienes, de servicios de transporte aéreo o de limpieza, cuando va a haber una actualización de pliego estándar se acostumbra llamar a audiencias públicas, aunque para ello no hay una obligación legal al respecto.

CASO. Portal de Denuncias Anticorrupción ²⁰

Como ya se indicó anteriormente, en Paraguay las cifras vinculadas a la corrupción han sido históricamente muy preocupantes. Paraguay es el segundo país de la región percibido como más corrupto. Con el fin de atender este problema público, una de las acciones concebidas fue el desarrollo y puesta en funcionamiento de una herramienta para recibir denuncias ciudadanas ante posibles casos de corrupción. El Portal de Denuncias Anticorrupción (<http://www.denuncias.gov.py>) es una plataforma desarrollada por la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) y el Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID).

De acuerdo con el Proyecto Latinno, esta innovación democrática se incardina en la participación electrónica como medio para la rendición pública de cuentas, como mecanismo ciudadano útil en la fase de evaluación de políticas y programas públicos.

²⁰ Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16032/>(fecha Consulta: 16/05/2018)



Portal de Denuncias Anticorrupción

El portal web permite la libre denuncia de posibles actos de corrupción, por lo que las denuncias recibidas pueden ser anónimas o públicas, para proteger la identidad de los denunciantes. Asimismo, los usuarios de esta plataforma pueden dar seguimiento a sus denuncias en el portal en línea, para así informarse sobre las acciones tomadas por las autoridades respecto a los actos de corrupción.

Cabe indicar que Paraguay ratificó la Convención Interamericana Contra la Corrupción (Ley Nº 977/96), cuyo Artículo III, sobre Medidas preventivas inc.8., dispone que se deben contar con Sistemas para proteger a los funcionarios públicos y ciudadanos particulares que "denuncien" de buena fe actos de corrupción, incluyendo la protección de su identidad, de conformidad con su Constitución y los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico interno.²¹ El Portal²² surge como una recomendación de las Naciones Unidas al Para-

²¹ Así también la Ley Nº 1626 de la Función Pública, Capítulo IX De las obligaciones de los Funcionarios Públicos. Artículo 57°, establece: "Son obligaciones del funcionario público, sin perjuicio de lo que se establezca en los reglamentos internos de los respectivos orga-

guay para el mejor cumplimiento de la Convención de las Naciones Unidas sobre Anticorrupción, siendo puesto en marcha en enero del 2016, como mecanismo para recibir denuncias ciudadanas sobre hechos de corrupción.

Para su lanzamiento ese año, la SENAC realizó dos jornadas de capacitación conjunta con la Secretaría de Acción Social (SAS) en herramientas de prevención en la lucha contra la corrupción. Este portal de denuncias y sistema de seguimiento de casos penales y administrativos permitiría a cualquiera denunciar supuestos hechos de corrupción, cometidos por funcionarios, representantes de empresas privadas o particulares. Se pretende que las denuncias sean realizadas de forma responsable y razonable, donde el denunciante debe contar con datos verosímiles que permitan hacer una verificación de lo denunciado, caso contrario no serán procesadas.

A inicios de 2017 Paraguay entró en la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), uno de los más importantes foros económicos mundiales, organización que destacó la aplicación de programas de transparencia gubernamental que venía impulsando, pero cuyas recomendaciones apuntaban a seguir avanzando en iniciativas como esta plataforma.²³

No se encuentra en la web informes o datos vinculados con el funcionamiento y logros del portal, pero en el portal de datos abiertos de SENAC²⁴ se identifica que, para inicios de julio de 2018, se habían recibido un total de 2354 denuncias, 1223 registradas, procesadas o asignadas y 865 desestimadas (bien por la institución de referencia o bien por la SENAC). Solo se encuentran integradas a este mecanismo las instituciones dependientes de la Presidencia de la República, que cuentan cada una, con una Unidad de Transparencia y Anticorrupción, que a su vez es en enlace con la SENAC, quien otorga la credencial de acceso dentro del sistema y controla el seguimiento de los procesos abiertos hasta su conclusión en sede administrativa o derivación al ámbito judicial.

Esta herramienta tiene el aspecto de innovación tecnológica eficaz para el manejo y protección de datos y toda la información histórica que se va generando a través del uso del portal. Esta se ha venido utilizando a fin de que:

- La SENAC al momento de recibir la denuncia, realice un análisis primario, y habiendo indicios suficientes, envíe a la oficina encargada en cada institución afectada, recomendaciones de acciones a ser emprendidas. Ej. La disposición en conjunto con la Policía Nacional, del plan de rotación de policía caminera en territorios donde se recibían la mayor cantidad de denuncias; plan de charlas de concien-

nismos o entidades del Estado, las siguientes: .. h) denunciar con la debida prontitud a la justicia ordinaria o a la autoridad competente los hechos punibles o irregularidades que lleguen a su conocimiento en el ejercicio del cargo”.

El Código Procesal Penal paraguayo (Ley N° 1.286/98), Artículo 286, dispone: “Obligación de denunciar. Tendrán obligación de denunciar los hechos punibles de acción pública: 1) los funcionarios y empleados públicos que conozcan el hecho en ejercicio de sus funciones; 3) las personas que por disposición de la ley, de la autoridad, o por algún acto jurídico, tengan a su cargo el manejo, la administración, el cuidado o control de bienes o intereses de una institución, entidad o persona, respecto de los hechos punibles cometidos en perjuicio de éste o de la masa o patrimonio puesto bajo su cargo o control, siempre que conozcan del hecho por el ejercicio de sus funciones.”

²²Portal de Denuncias de Corrupción. Entrevista a Emilce Gaona y Helga Bruning de la Secretaría Nacional Anticorrupción, realizada en fecha 28 de agosto de 2018.

²³Véase https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/06/26/gobierno-habilito-portal-de-denuncias-anticorrupcion/ (fecha Consulta: 16/06/2018)

²⁴<http://datos.senac.gov.py/data/denuncia>

tización sobre ética pública a funcionarios de instituciones más denunciadas y promoción de la herramienta al interior de las instituciones; contacto con las Embajadas, que derivan denuncias de turistas, entre otros;

- Desde que se realiza la denuncia, el ciudadano recibe un ticket cuyo código le permite realizar un seguimiento on line de la misma hasta su conclusión;
- La logística que provee esta herramienta evita la pérdida de información sobre el histórico de la gestión realizada ante cada denuncia, independientemente del cambio o finalización del mandato del funcionario a cargo de las mismas;
- Permitted que como un segundo paso, la SENAC abra los datos a los ciudadanos sobre los resultados obtenidos por el uso de la herramienta, es decir, cantidad de denuncias; modo de realización: públicas, anónima, o bajo protección de datos; temas denunciados; instituciones más denunciadas; y tipos de trámites realizados en formato abierto y descargable.

En la línea a poder contar con el desarrollo de una metodología e indicadores de gestión y de impacto vinculados a conocer cómo esta herramienta ha aportado valor para atacar la corrupción, que genera rendición de cuentas, las funcionarias de la SENAC consultadas, indicaron que no hay un desarrollo como tal; sin embargo, que abrir los datos sobre los resultados de la herramienta, en línea al modelo OEA y su programa interamericano de apertura de datos generados a partir de la gestión de las instituciones públicas, es una primera etapa recorrida que permite a la ciudadanía saber qué se hace desde las instituciones, reutilizar los datos, fomentar la rendición de cuentas y aumentar la confianza del ciudadano para denunciar.

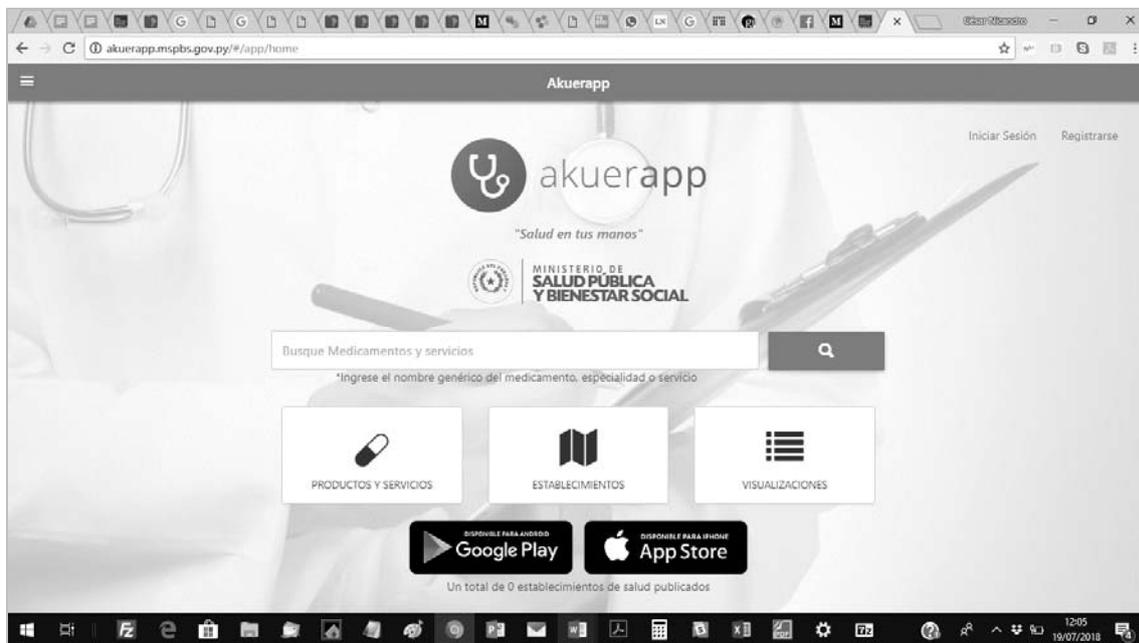
A pesar de ello, se requiere una tercera etapa de análisis y validación de la información recibida, aún no iniciada, con miras a un uso estratégico en el combate a la corrupción, en lo que respecta a la búsqueda de obtención de datos sobre la eficacia que cada acción administrativa o legal puesta en marcha a través de la herramienta, haya logrado ser suprimida o erradicada; más aún, una cuarta y más analítica dimensión, en materia de valoración de su utilidad: el impacto en materia de ahorro público. En conclusión, no se ha realizado aún un estudio sobre el valor de esta herramienta como medio para atacar la corrupción en la identificación de prácticas potencialmente corruptas.

CASO. Akuerapp²⁵

Akuerapp (<http://akuerapp.mspbs.gov.py>), cuya traducción del guaraní podría ser "SaludApp" es una aplicación de descarga gratuita para celulares que además de dar información geolocalizada sobre los servicios públicos de salud con la opción de valorarlos, permite registrar y reportar irregularidades referidas a las instalaciones o a la atención del personal.

De acuerdo con el proyecto Latinno esta innovación democrática se basa en mecanismos de participación electrónica para una rendición pública de cuentas, fundamentalmente en la prestación de servicios públicos de salud (implementación).

²⁵Fuente: Pogrebinschi, Thamy. (2017). <https://www.latinno.net/es/case/16038>



AkureApp (screenshot)

Este aplicativo, puesto en marcha en 2016, permite recibir y publicar inquietudes ciudadanas sobre servicios, como ausencia de médicos o suministro de medicamentos. Esta acción se realizó en el marco de la Alianza para el Gobierno. Con la inclusión de datos de 102 Unidades de Salud de la Familia (USF) del Departamento Central, Akuerapp facilita el acceso a la información de establecimientos médicos, horarios médicos, stock de medicamentos entre varias búsquedas más. Estas 102 USFs se suman a los 72 establecimientos que inicialmente fueron cargados en la fase inicial del proyecto.

Las funcionalidades de esta app son:

- Encontrar medicamentos y servicios de salud disponibles: a través del buscador se puede escribir el medicamento o servicio que se está necesitando y ver en qué hospital se encuentra disponible. Con GPS activado se muestran los establecimientos más cercanos.
- Acceder a la lista de servicios / medicamentos y establecimientos: en la opción de "Productos/Establecimientos" se accede al listado de los servicios disponibles en cualquier centro asistencial que esté incluido en el sistema. También se pueden ver los días y horarios de atención de los especialistas.
- Informar, reportar y evaluar los servicios y establecimientos de salud: la aplicación también permite seleccionar algún establecimiento específico e informar sobre la calidad de la atención, la falta de medicamentos, personal médico o algún servicio (esta funcionalidad precisa de un registrarse previamente).

Las notificaciones son recibidas por funcionarios del servicio de atención al usuario y de la Unidad Anticorrupción del Ministerio de Salud, con el fin de garantizar que las consultas, reclamos, sugerencias y denuncias sean canalizadas eficazmente y permitan a las autoridades sanitarias conocer las debilidades existentes en la prestación de servicios públicos para trabajar en la mejora continua de los mismos.

La herramienta Akuerapp es gestionada por la Dirección General de Información Estratégica del Ministerio de Salud Pública, con el apoyo tecnológico que provee la organización no gubernamental, Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO).

El objetivo de la herramienta es mejorar la calidad en el acceso a los servicios de salud estatal, consistentes en todos los que se ofrecen en los Hospitales públicos que se encuentran insertos en Akuerapp²⁶, y la posibilidad de recibir la devolución sobre la calidad de la atención directamente de los ciudadanos que la utilizan, quienes también pueden reportar acciones positivas de servicio, o negativas. Se encuentran integrados y forman parte de Akuerapp, 174 de 1400 nosocomios públicos, total de los existentes en el país, significando la disponibilidad de información del 60% de la atención recibida por los usuarios, ya que los nosocomios integrados son los de mayor afluencia y recepción de pacientes.

La Dirección de Información Estratégica trabaja en forma coordinada con la Dirección Anticorrupción y con la Dirección de Transparencia Institucional del Ministerio de Salud. Ante reportes ciudadanos sobre irregularidades en la prestación de servicios, sobre todo en lo que respecta a la falta de insumos, medicamentos o atención médica, estas situaciones denunciadas se vuelven casos que son derivados al área anticorrupción del Ministerio, que abre un proceso de investigación, luego realiza verificaciones y, si fuese el caso de hallarse indicios de gravedad, da intervención al Ministerio Público Fiscal.

Durante el proceso, el ciudadano que denuncia a través de la herramienta Akuerapp, vía el sistema de aplicación móvil o vía página web, recibe una devolución sobre las acciones que fueron realizadas a partir de su denuncia.

La herramienta es de gran utilidad para los propios funcionarios y médicos de la salubridad, quienes acuden a esta información que dispone Akuerapp en tiempo real, para realizar sus atenciones a la ciudadanía, ya que

²⁶AKUERAPP. Entrevista a Rosa González, Directora General de Información Estratégica del Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, realizada en fecha 3 de setiembre de 2018.

Akuerapp aloja datos del sistema informático del Ministerio de Salud, ofreciendo cifras actualizadas sobre insumos y medicamentos disponibles, evitando incurrir en las deficiencias que ocasionaban las bases de datos sobre servicios e insumos fragmentadas.

Las campañas para la promoción de su uso fueron en estos primeros años, enfocadas al interior del Ministerio, dirigidas a sus funcionarios. A pesar de haber sido presentada por las propias autoridades como una herramienta de denuncia al funcionario, luego de la llegada de esas campañas se ha logrado aumentar la sensibilidad organizacional y los beneficios para la propia institución y para sus funcionarios, elevando la cultura organizacional sobre el aprecio lograda por la transparencia que proporciona la contraloría ciudadana.

Aún no se ha contemplado la posibilidad de utilizar estratégicamente la información sobre los resultados de la herramienta, en lo que respecta a publicar información relevante en materia de prevención de posibles casos de corrupción logrados gracias a la herramienta; mucho menos se ha intentado medir su eficacia para el aumento del valor de la integridad pública. El factor es debido a que eso requiere nuevas interfaces de depuración de datos, de estructuración de la información y de ampliación de la base tecnológica, con la consiguiente mayor inversión en recursos, situación que debería plantearse a la nueva administración pública a fin de conocer el rumbo sobre la utilización de las posibilidades que posee esta herramienta. Por último, presenta dificultades para su uso desde la vía móvil, dados inconvenientes técnicos persistentes en la descarga de la aplicación en teléfonos móviles tipo Android.

Identificando elementos en común hacia la búsqueda de hallazgos

El cuadro a continuación ofrece información de los indicadores clave en arreglo a la codificación usada por el Proyecto Latino.

Las innovaciones seleccionadas arrojan algunas ideas de base. Las experiencias de sociedad civil exitosas tienen larga data, aunque su alcance no es nacional sino más bien local y regional. Se trata de iniciativas que nacieron hace ya varios años, lejos del alero del gobierno. Para el caso de Paraguayoite se trata de una innovación con inicio en 2006, mientras la segunda más antigua, también una iniciativa de la sociedad civil es de 2013.

No fue sino a partir de 2015 cuando este tipo de innovaciones democráticas comenzaron a ser impulsadas con la participación decidida del gobierno o por el poder legislativo, con el apoyo de organizaciones internacionales (USAID) con respaldo institucional y financiero, impulsando iniciativas de carácter nacional en el contexto de plataformas internacionales de gran empuje y relevancia en la región, como lo es la Alianza para el Gobierno Abierto, en cuyos planes de acción descansan 4 de las 6 iniciativas identificadas. Ello por tanto da cuenta de que las innovaciones para la rendición de cuentas tratan, en esencia, de una agenda muy nueva, que podríamos decir está en fase experimental o en proceso de construcción.

Cabe indicar que las innovaciones democráticas seleccionadas fuera del gobierno no cuentan con respaldo institucional, respaldo que algunas veces es clave si se pretende dar continuidad al trabajo realizado y los programas de sociedad civil precisan proyección, acompañamiento institucional o respaldo técnico. La ausencia de apoyo y de coordinación a este nivel entre gobierno y sociedad civil parece evidente, aunque también se han abierto espacios de diálogo multiactor entre estos actores, y dicha desconexión algunas veces es motor de discontinuidad en las acciones clave de las iniciativas realizadas, como pudo haber sido el caso del anterior

proyecto de Parlamento Abierto que parece no haber podido continuar al iniciar el Proyecto de Parlamento Abierto dentro de la Alianza para el Parlamento Abierto.

Tabla 1. Comparativo seis innovaciones democráticas en Paraguay

Indicador	A Quiénes Elegimos	ParaguayOite (ReAcción Paraguay)	Parlamento Abierto /Parlamento Abierto (Plan de Acción)*	Audiencias Públicas en Contratación Pública DNCP	Portal de Denuncias Anticorrupción	Akuerapp
Inicio –fin	Desde 2006	Desde 2013	2015-2016 / Desde 2016	Desde 2015	Desde 2016	Desde 2016
A cargo	Sociedad civil	Sociedad civil	Sociedad Civil /Poder Legislativo en etapa posterior	Gobierno	Gobierno/ organización internacional	Gobierno/ sociedad civil/ organización internacional
Nivel actuación	Local, regional, nacional	regional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Tipo de formalización	NO respaldado legalmente ni por ninguna política o programa gubernamental	NO respaldado legalmente ni por ninguna política o programa gubernamental	NO respaldado legalmente ni por ninguna política o programa gubernamental/ Respaldo al nivel nacional e internacional	Respaldado legalmente por un programa gubernamental	Respaldado legalmente por un programa gubernamental	Respaldado legalmente por un programa gubernamental
Capacidad de toma de decisiones vinculantes	Sin capacidad	Sin capacidad	Sin capacidad/ Con capacidad	Sin capacidad	Sin capacidad	Sin capacidad
Selección de participantes	Abierto	Restringida	Abierto /restringido	Abierto	Abierto	Abierto
co-gobernanza	Si	No	Si	Si	Si	Si

Fuente: Realizada con información del Proyecto Latinno (Pogrebinschi, 2017).

*el segundo estadio de esta innovación se hace a través de documentos y páginas web

Respecto de la estructura de gobernanza, ParaguayOite es la única iniciativa con implicación de una sola organización (coordinado por ReAcción Paraguay). Tres iniciativas identificadas cuentan con un modelo de co-gobernanza en el cual está implicada bien la sociedad civil (AQuiénes Elegimos) o bien el gobierno en colaboración con USAID (Portal de Denuncias Anticorrupción y Akuerapp). Sin embargo, con la información hallada hasta ahora se da poca cuenta del rol que cada actor juega en la recopilación de información, en la gestión, y en los sistemas de toma de decisiones son articulados para su implementación o su mejora.

Otro elemento digno de mención es el que tiene que ver con la debilidad de las innovaciones respecto de la coordinación, puesta en común y solución colaborativa entre actores del gobierno y de las OSC. Esto es, en

gran medida, la posible o deseable colaboración entre gobierno y OSC brilla por su ausencia. Ello tal vez tiene más que ver con la propia concepción de la herramienta tecnológica y con su implementación, en muchas ocasiones entendiendo a las personas y ciudadanos no como sujetos proactivos, sino solo reactivos

Otro elemento clave es que las innovaciones democráticas seleccionadas no tienen formalmente capacidad para la toma de decisiones vinculantes, o para forzar cambios en el comportamiento o en las decisiones de las organizaciones públicas. Se trata, en muchos casos, de interfaces tecnológicas o instancias institucionales que permiten el compartir información clave para brindar seguimiento efectivo a las decisiones e implementación de servicios públicos.

Aunque se demuestra que es posible instaurar con éxito sistemas e innovaciones para favorecer procesos de control al gobierno y de rendición de cuentas que provengan no sólo del mismo gobierno sino también desde la sociedad civil, está claro también que estas iniciativas precisan claramente de un proceso de consolidación, al que no siempre pueden verse avocadas. Tal vez el ejemplo está en la innovación Paraguayoite, una iniciativa de OSC que parece haber sucumbido por falta de financiamiento.

Además, el estudio hasta ahora realizado arroja, en principio, información preocupante sobre la ausencia de informes (oficiales y públicos) vinculados con la evaluación o valoración de estas iniciativas, y fundamentalmente, ausencia de información sobre las innovaciones que se lideran desde el gobierno.

La carencia de información respecto de la eficacia o el logro de objetivos de estas iniciativas innovadoras suponen un serio problema, ya que se desconoce el nivel de apropiación y de penetración de las innovaciones como medio para articular espacios de gobernanza abierta eficaces. En definitiva, la ausencia de valoración de impacto supone un problema de conocimiento y de continuidad. 

Sobre los autores/ About the authors

César N. Cruz-Rubio. México. 1973. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid (2015) Instituto Universitario y de Investigación Ortega y Gasset, España. Investigador y formador especializado en gobernanza, legitimación, teorías en políticas públicas, diseños políticos y gobierno abierto. Tiene varios trabajos y artículos publicados en revistas especializadas en políticas públicas. Investigador por España del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza por el Gobierno Abierto Open Government Partnership IRM-OGP. Elaboró los informes independientes de progreso de España en gobierno abierto desde 2012 a la fecha. Actualmente es Miembro del Panel Internacional de Expertos – Mecanismo de Revisión independiente de la Open Government Partnership. Investigador principal de la Asociación GIGAPP Grupo de Investigación en Gobierno Administración y Políticas Públicas. Maria Jose García-Ascolani (Montevideo. 1984). Abogada por la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción (2008). Máster en Protección Internacional de Derechos Humanos (2013) Universidad de Alcalá de Henares, España. Investigadora, consultora y docente en las áreas de derechos humanos (sistema interamericano, libertad de expresión y acceso a la información pública); políticas públicas y planes de acción para la gobernanza pública y gobierno abierto. Investigadora por Paraguay del Mecanismo de Revisión Independiente de la Alianza por el Gobierno Abierto Open Government Partnership IRM-OGP. Directora de la Carrera de Derecho de la Universidad Autónoma de Asunción y docente de la cátedra de Derechos Humanos

URL estable documento/stable URL

<http://www.gigapp.org/ewp>

El Grupo de Investigación en Gobierno, Administración y Políticas Públicas (GIGAPP) es una iniciativa impulsada por académicos, investigadores y profesores Iberoamericanos, cuyo principal propósito es contribuir al debate y la generación de nuevos conceptos, enfoques y marcos de análisis en las áreas de gobierno, gestión y políticas públicas, fomentando la creación de espacio de intercambio y colaboración permanente, y facilitando la construcción de redes y proyectos conjuntos sobre la base de actividades de docencia, investigación, asistencia técnica y extensión.

Las áreas de trabajo que constituyen los ejes principales del GIGAPP son:

1. Gobierno, instituciones y comportamiento político
2. Administración Pública
3. Políticas Públicas

Información de Contacto

Asociación GIGAPP.
ewp@gigapp.org