

ARTÍCULO ORIGINAL

<https://doi.org/10.30545/juridica.2024.ene-jun.4>

Ley de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental en los municipios del departamento de Canindeyú, Paraguay

Law on Free Citizen Access to Public Information and Government Transparency in municipalities of the department of Canindeyú, Paraguay

Ramón Dávalos Rodríguez¹ , **Arnaldo Martínez Mercado¹** ,
Francisco Julián Delgado Martínez¹ 

¹ Universidad Nacional de Canindeyú. Saltos del Guairá, Paraguay.

RESUMEN

El derecho de acceso a la información pública es esencial para la democracia. Garantiza a los ciudadanos la facultad de constituirse en contralores de la administración estatal. Se condujo este estudio cualitativo con el objetivo de examinar la eficacia de la ley 5282/14 de "libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" en los municipios del departamento de Canindeyú, Paraguay, año 2022. A tal efecto, se aplicaron procedimientos de observación directa de los mecanismos de divulgación y la disponibilización de la información de interés público, incluidas las páginas web, los canales de redes sociales y otras opciones no digitales. Se aplicaron entrevistas semiestructuradas a una muestra intencional de intendentes para cotejar la percepción de los mismos. Los resultados muestran un menguado cumplimiento de lo establecido en la ley, lo que apunta a la ineficacia de la norma, al menos para el Departamento estudiado. Las entrevistas sugieren lagunas de vaguedad en la representación y la interpretación de la ley, por parte de los ejecutivos municipales, en el marco de una cultura heterónoma, en cuyo contexto solo serían eficaces aquellas normas con organismos de control y sanciones por el incumplimiento.


Palabras clave: Acceso a la información pública, transparencia, rendición de cuentas.

¹ **Correspondencia:** ramondavalosrodriguez@gmail.com

Conflicto de Interés: Ninguno.

Financiamiento: Ninguna.

Recibido: 16/05/2024; aprobado: 22/07/2024.

 Este artículo se publica en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons.

ABSTRACT

The right of access to public information is essential to democracy. It guarantees citizens the power to become comptrollers of the state administration. This qualitative study was conducted with the objective of examining the effectiveness of Law 5282/14 on "free citizen access to public information and government transparency" in the municipalities of the Department of Canindeyú, Paraguay, year 2022. For this purpose, direct observation procedures were applied to the disclosure mechanisms and the availability of information of public interest, including web pages, social network channels and other non-digital options. In addition, semi-structured interviews were applied to a purposive sample of mayors to gather their perceptions. The results show a low level of compliance with the provisions of the law, which suggests the ineffectiveness of the regulation, at least for the Department studied. The interviews suggest gaps of vagueness in the representation and interpretation of the law by the municipal executives, within the framework of a heteronomous culture, in which context only those norms with control bodies and sanctions for non-compliance would be effective.

Keywords: Access to public information, transparency, accountability.

INTRODUCCIÓN

El derecho de acceso a la información pública es consustancial para la democracia. Es una de las formas de participación de los ciudadanos en el gobierno. Les garantiza la facultad de obtener datos de su interés y, por ende, constituirse en contralores de la administración estatal.

La democracia representativa es la forma de gobierno adoptada por la República del Paraguay, tal como reza el artículo 1 de la Constitución Nacional de 1992. En ella, al menos declarativamente, es el pueblo el que ejerce la soberanía. Por tanto, el derecho de acceso a la información se constituye en una necesidad social universal y objetiva, dado que su propósito es justamente el fortalecimiento de la democracia representativa, a través de la transparencia del gobierno.

Este trabajo se ocupa del tema en un ámbito reducido, pero estrechamente vinculado con los intereses ciudadanos: el de las municipalidades.

Igualmente, se examina la eficacia de la ley 5282/14 de "libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" con datos de los municipios del departamento de Canindeyú, recogidos durante el año 2022.

En cuanto al derecho que tiene una persona para acceder a información pública, es importante señalar que no existe una única formulación. Ha sido definido de distintas maneras que guardan similitudes esenciales. Según Vera Martínez, "puede definirse como una prerrogativa de la persona para acceder a datos, registros y todo tipo de información en poder de entidades públicas y empresas privadas que ejercen gastos públicos o cumplen funciones de autoridad" (Vera Martínez, 2015, p. 89). Otra perspectiva lo ve como un "conjunto de normas jurídicas que regulan las actividades relativas a la educación, la ciencia y la tecnología, los derechos de autor, el patrimonio

cultural, la promoción cultural de las artes y los medios de comunicación” (Gauchi Risso, 2012, p. 171). Una tercera conceptualización lo expresa como “la facultad que tiene todo ciudadano, como consecuencia del sistema republicano de gobierno, de acceder a todo tipo de informaciones en poder tanto de entidades públicas como de personas privadas que ejerzan funciones públicas o reciban fondos del estado” (Díaz Cafferata, 2009, p. 153-154).

Tanto Vera Martínez (2015) como Díaz Cafferata (2009) lo conceptualizan como la potestad de todos los ciudadanos de ser informados por fuentes públicas del estado o entes privados vinculados con el interés general. Gauchi Risso (2012), sin embargo, da una noción más amplia y, en cierto modo, vaga. En ella, la alusión a la comunicación sugiere el derecho humano de acceso a la información, imprescindible en el sistema democrático, como fundamento de la rendición de cuentas.

Entre las características más citadas de este derecho (Legal Aguilar, 2019; Marecos Gamarra, 2014; Melgarejo Raggini, 2017; Molina et al., 2016), aparecen que: es reconocido como un derecho humano, no solo es un derecho individual; no requiere motivación para su exigencia y que es gratuito. Los atributos enumerados ameritan algunos comentarios adicionales. El primero de los enumerados, se refiere a la posibilidad reglada de exigir y recurrir ante instancias judiciales locales o internacionales cuando este derecho sea vulnerado. El segundo destaca el interés social y no solo individual. En efecto, el debate abierto de ideas y el control ciudadano es una precondition de la democracia. El tercero, exime a cualquier interesado de tener que proporcionar razones adicionales más allá de ser ciudadano o ciudadana. Finalmente, la gratuidad

del acceso a la información implica que los ciudadanos no deben realizar ningún pago en contraprestación por la entrega de la información, excepto en situaciones especiales previstas por la ley (Marecos Gamarra, 2014).

El derecho de acceso a la información pública tiene dos manifestaciones: La primera manifestación se produce cuando el ciudadano tiene acceso a ciertos datos que le afectan directamente, puesto que se trata de documentos de un proceso judicial o administrativo, en el que el interesado sea parte (Molina et al., 2016). La otra, ocurre cuando un ciudadano accede a documentos que no le afectan directamente, cuando él no es parte del proceso. En este caso, tampoco es necesario justificar ningún interés jurídico para acceder a dicha información (Molina et al., 2016).

El sistema republicano exige el cumplimiento del derecho de acceso a la información. En una república la *res publica*, por definición, requiere la publicidad de los actos y actuaciones del gobierno, justamente por su condición de pública. Así, la transparencia y publicidad en la gestión gubernamental son preceptos fundamentales de un sistema republicano que se precie como tal (Díaz Cafferata, 2009).

Por otro lado, la garantía de la publicidad de los actos del gobierno obliga al estado al respeto y acatamiento del derecho de acceso a la información pública. De esta manera, los ciudadanos conocen y participan de los asuntos que les conciernen (Díaz Cafferata, 2009).

Los principios que sostienen el derecho de acceso a la información pública son: máxima divulgación; buena fe, gratuidad; *in dubio pro acceso*, completitud y flexibilidad. Como en el apartado anterior, estos principios también requieren unos breves comentarios de

aclaración: El primero de los mencionados, se refiere a que toda la información bajo dominio del estado debe ser considerada y presumida como de acceso libre. Comprende la posibilidad de conocer los documentos administrativos y normativos y los procedimientos en poder de una entidad pública o privada que reciba presupuesto estatal. Se exceptúan las informaciones privadas de las personas o las que comprometan la seguridad estatal. El principio de buena fe apunta a garantizar el fiel cumplimiento del objetivo propuesto por este derecho (Legal Aguilar, 2019). En otras palabras, cada sujeto pasivo de la norma está obligado a brindar la información y tiene la responsabilidad personal de garantizar que los datos brindados sean completos. La gratuidad, se refiere a que no es necesario el pago de ningún tipo de arancel para acceder a la prerrogativa. Por otro lado, el *In dubio pro acceso*, es el principio romano de *in dubio pro reo* aplicado en beneficio del acceso a la información. Es decir, en caso de que exista una duda de que un dato sea privado o público, debe prevalecer la suposición de que se trata de este último. Por su parte, el de la completitud es el umbral que alude a que la información brindada desde la fuente debe ser sin limitación, salvo aquellas contempladas por la ley. Finalmente, la flexibilidad, apunta a que las informaciones deben ser de fácil acceso. A tal efecto, se dispone la utilización de medios tecnológicos idóneos al propósito y ágiles para contrarrestar la burocracia que pueda estropear la esencia del derecho (Buteler, 2014; Legal Aguilar, 2019).

De igual manera, Díaz Cafferata manifiesta que "El derecho de acceso a la información pública es un derecho subjetivo; esto es, una facultad que las personas pueden hacer valer jurídicamente ante terceros" (Díaz Cafferata,

2009, p. 154). Sin embargo, a fin de que este derecho pueda ser ejercido por los ciudadanos, los poderes políticos deben garantizar el acceso a los archivos administrativos y registros públicos. Entiéndase por estos últimos todos aquellos documentos originados y admitidos en las administraciones públicas que los resguardan bajo su competencia de organización, conservación y difusión (Gauchi Risso, 2012). Según sentencia de la Corte Suprema de Justicia en resolución en el caso Juan Carlos Lezcano contra Contraloría General de la República (2020): "La negación de la información pública no es un acto administrativo, sino una violación de la Constitución Nacional". Por ello, la auditoría social se convierte en el mecanismo necesario para la legitimación de la discrecionalidad de los representantes del pueblo (Naser et al., 2017).

En el ordenamiento jurídico paraguayo el derecho de acceso a la información pública se encuentra establecido en la Constitución Nacional (Marecos Gamarra, 2014; Rivarola Paoli & Rivarola, 2014). En efecto, el artículo 28 -Del derecho a informarse- de la Constitución Nacional vigente establece: "...Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo" (1992).

La carencia de regulaciones legales expresas que estructuren de manera precisa la aplicación de este derecho lo han obstaculizado. Ante esta realidad, se ha venido recurriendo a acuerdos internacionales y al artículo 45 de la Constitución Nacional -De los derechos y garantías no enunciados - (Rivarola Paoli & Rivarola, 2014). Este artículo expresa cuanto sigue: "La falta de una ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para

menoscabar algún derecho o garantía” (Constitución Nacional, 1992).

Como acaba de verse, el acceso a la información no está libre de dificultades. Por tanto, se requiere una normativa que regule la burocracia estatal, una regla que aumente la posibilidad de acceso a la información de la población en general (Rivarola Paoli & Rivarola, 2014). Notablemente, en vez de plasmarse en una legislación general en el país, esta carencia tuvo respuesta en las instancias comunales.

“Tomó cuerpo en el derecho positivo, inicialmente a nivel de los gobiernos locales. La Municipalidad de Asunción, aprobó en 1996, la Ordenanza Municipal Nº 22/96, también denominada: a la luz del sol”. Otras comunas imitaron el ejemplo. La Municipalidad de Villarrica fue reconocida posteriormente como “la capital de la transparencia” (Costa, 2014, p. 85-86).

Esta comuna aprobó su ordenanza en el año 2004, y contribuyó a la singularidad de un “Sistema Municipal de Acceso a la Información Pública”, con atrayentes dispositivos de transparencia y acceso informativo para los ciudadanos. Por ejemplo, dispuso carteles públicos en los que se consignaba el presupuesto municipal (Costa, 2014).

El primer intento de regulación del derecho de acceso a la información pública fue la Ley Nº 1728/2001 “De Transparencia Administrativa”. Sin embargo, esta no fue acatada por la población, que la motejó como “Ley Mordaza”. Se argumentaba, entonces, que la ley contradecía el espíritu del artículo 28 de la Constitución. Hubo tenaces campañas de distintos sectores de la población. Como

consecuencia, el Poder Legislativo y el Ejecutivo la derogaron con la Ley Nº 1779 del mismo año (Marecos Gamarra, 2014; Rivarola Paoli & Rivarola, 2014).

Las leyes sancionadas y promulgadas dentro del ordenamiento nacional, orientadas al acceso a la información pública son dos: La primera es la llamada Ley de Transparencia Activa Nº 5189/14. “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay” (Santagada, 2015, p. 50). Ella obliga a todas las fuentes públicas de información a que, a través de portales web, informen sobre erogaciones administrativas y los recursos humanos de la institución (Santagada, 2015). La otra, es la conocida como Ley de Acceso a la Información Pública Nº 5.282/14. Esta, después de más de una década desde el primer intento de regulación sobre la materia, fue promulgada como ley “De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental”, en el año 2014. Esto ocurrió, por un lado, como resultado del ambiente propicio generado por la primavera de la transparencia, impulsada por buenas prácticas y estándares internacionales reconocidos. Por otro lado, como consecuencia del fallo de la Corte Suprema de Justicia en el caso Defensoría del Pueblo contra Municipalidad de San Lorenzo y el enervamiento de la sociedad tras la negativa de brindar información sobre los salarios de funcionarios del poder legislativo, en ese entonces (Legal Aguilar, 2019).

Santagada (2015) destaca que la normativa sobre acceso a la información tiene la característica de transparencia activa. Esto implica que las instituciones públicas tienen la obligación de poner a disposición de manera

proactiva la mayor cantidad de información posible, con el objetivo de prevenir la necesidad de solicitarla. Además, al disponer la información en formato de datos abiertos, se promueve su utilización, reutilización y redistribución, lo cual fomenta la participación ciudadana, la rendición de cuentas y la promoción de la innovación en el uso de la información pública.

Sin embargo, Legal Aguilar (2019) difiere de Santagada al señalar que la ley paraguaya no contempla una enumeración de causales de justificación para la negativa a brindar información pública. En su lugar, simplemente se remite a definir la información pública reservada como aquella que ha sido calificada o determinada como tal, de forma expresa, por la ley. También, menciona que otra falencia de la ley es la falta de previsión de la creación de una autoridad encargada de aplicar la norma y controlar su cumplimiento.

En el ámbito de gobierno, la noción de transparencia es entendida "en general, como el flujo de información desde el gobierno hacia terceros, de forma relevante, confiable, accesible y oportuna" (Kauffman, citado por Scrollini, 2015, p. 43). Y esto es necesario porque, como ya se dijo, las autoridades se deben a los ciudadanos.

Cuando la democracia nació en la Grecia clásica, todos los ciudadanos se dedicaban a la política. No tenían otras preocupaciones ni ocupaciones. Los esclavos los liberaban para las demandas de la vida en común.

Sin embargo, en la actualidad, la diversidad de actividades y labores que realiza cada ciudadano impide que todos puedan dedicarse con la misma intensidad a la política. Por ello, es necesario el modelo de la democracia

representativa. Esta implica la elección de las autoridades que puedan tomar decisiones en representación de los ciudadanos (Savater, 1993).

La Constitución Nacional de la República, en su artículo 1, establece que el Paraguay se constituye en "estado social de derecho". Esto implica que tanto los gobernantes como los ciudadanos deben regirse por las normas legales. Así también, el estado está encargado de promover el bien común, y de manera especial promover el desarrollo de los sectores más vulnerables (Corte Suprema de Justicia, 2012).

El mismo cuerpo legal, a partir del artículo 166, legitima las municipalidades como "órganos de gobierno locales con personería jurídica" autónomas y autárquicas. Establece, además, que estas instituciones estarán regidas por un intendente y una junta municipal, elegidos por sufragio (Constitución Nacional, 1992). Las comunas constituyen la institución básica de la democracia. Sus autoridades son las más cercanas a los ciudadanos. Las demandas de quien vive en un pueblo o una urbe, con sus necesidades básicas, deben encontrar respuestas en la institución municipal. En contrapartida, cada decisión tomada por este órgano tiene un efecto inmediato en la ciudadanía.

En ese sentido, la ley 5282 (2014) de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, en el artículo 2, inciso h, establece que "los gobiernos departamentales y municipales" son fuentes de información pública. Por ende, los gobiernos distritales son las fuentes de información de más cercano interés e incumbencia de los ciudadanos en su vida social. A tal fin, el decreto N° 4064

(2015), en su artículo 6, dispone que "todas las fuentes de información deberán contar con sitios web que garanticen el acceso y la adecuada publicidad y difusión de la información pública".

La ley 5282/14, de libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental, en su artículo 8, establece:

"Regla general. Las fuentes públicas deben mantener actualizadas y a disposición del público en forma constante, como mínimo, las siguientes informaciones: a) Su estructura orgánica; b) Las facultades, deberes, funciones y/o atribuciones de sus órganos y dependencias internas; c) Todo el marco normativo que rija su funcionamiento y las normas constitucionales, legales de alcance nacional o local y reglamentario cuya aplicación esté a su cargo; d) Una descripción general de cómo funciona y cuál es el proceso de toma de decisiones; e) El listado actualizado de todas las personas que cumplan una función pública o sean funcionarios públicos, con indicación de sus números de cédula de identidad civil, las funciones que realizan, los salarios u honorarios que perciben en forma mensual, incluyendo todos los adicionales, prestaciones complementarias y/o viáticos; f) Descripción de la política institucional y de los planes de acción; g) Descripción de los programas institucionales en ejecución, con la definición de metas, el grado de ejecución de las mismas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando trimestralmente informes de avance de

resultados; h) Informes de auditoría; i) Informes de los viajes oficiales realizados dentro del territorio de la República o al extranjero; j) Convenios y contratos celebrados, fecha de celebración, objeto, monto total de la contratación, plazos de ejecución, mecanismos de control y rendición de cuentas y, en su caso, estudios de impacto ambiental y/o planes de gestión ambiental; k) Cartas oficiales; l) Informes finales de consultorías; m) Cuadros de resultados; n) Lista de poderes vigentes otorgados a abogados; o) Sistema de mantenimiento, clasificación e índice de los documentos existentes; p) Descripción de los procedimientos previstos para que las personas interesadas puedan acceder a los documentos que obren en su poder, incluyendo el lugar en donde están archivados y el nombre del funcionario responsable; y, q) Mecanismos de participación ciudadana" (Ley N° 5282, 2014).

Considerando todo lo hasta aquí expuesto, como ya se ha dicho, se desarrolló este estudio con el objetivo general de examinar la eficacia de la ley 5282/14 de "libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental" en los municipios del departamento de Canindeyú.

Para cumplir con este objetivo general se formularon los objetivos específicos siguientes:

a) Describir el cumplimiento de la publicación de las informaciones mínimas requeridas por la ley 5282/14 "De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia

gubernamental” por parte de las municipalidades del Canindeyú.

- b) Identificar los medios de difusión o disponibilización de la información de interés público, reconocidos por los intendentes municipales.
- c) Describir el uso de las TIC para la difusión o disponibilización de la información de interés público, tal como lo perciben los intendentes municipales.
- d) Identificar las limitaciones de las instituciones para la difusión o disponibilización de la información de interés público, desde el punto de vista de los intendentes municipales.
- e) Inferir categorías de aspectos socio-jurídicos vinculados con la eficacia de las leyes de acceso a la información pública, a partir de las declaraciones de los intendentes municipales.

MÉTODOLÓGIA

Se desarrolló un estudio de tipo cualitativo. Se analizaron dos objetos de interés con técnicas distintas: observación directa y entrevistas semiestructuradas. Por un lado, se analizó el cumplimiento de las disposiciones del artículo 8 de la Ley 5282/14. Para este cometido, se aplicaron técnicas de observación. Se elaboraron matrices de registro con listas de cotejo sobre la base de los incisos del artículo mencionado. La matriz de registro de la observación fue validada por juicio experto. Fueron observadas todas (16) las páginas web de las municipalidades. Para la definición del marco muestral se recurrió al informe de monitoreo del cumplimiento de la Ley 5189/14 (Secretaría de la Función Pública, 2022) de la que se obtuvieron las direcciones web. Por otro lado, se aplicaron entrevistas semiestructuradas a una muestra intencional de ejecutivos

municipales. Las mismas se enfocaron en la comprensión de los ejecutivos acerca de las circunstancias jurídicas, tecnológicas, políticas y presupuestarias en la que proceden los municipios al cumplimiento de la ley de acceso a la información pública. La entrevista se estructuró sobre la base de una guía previamente validada por juicio experto. Luego se aplicó una prueba piloto con uno de los intendentes del universo de interés. Las entrevistas, una vez transcritas, fueron sometidas a análisis temático.

Como queda visto, con en este último procedimiento se analizaron las declaraciones transcritas de mismos intendentes municipales. El tamaño de la muestra, definida por el muestreo intencional con el criterio de la mayor variabilidad posible, fue de 7 intendentes, considerados informantes calificados.

Los trabajos de campo se realizaron entre julio y septiembre del año 2022. El estudio optó por un diseño cualitativo, dada la necesidad de comprender la realidad observada desde la misma percepción de los ejecutivos de los municipios.

Como se trata de un estudio cualitativo, como ya se dijo, se optó por una muestra intencional buscando la mayor variabilidad posible. El tamaño de la muestra obedece al principio de saturación. Es decir, las entrevistas dejaron de aplicarse cuando las respuestas de un nuevo respondiente ya no aportaban información nueva significativa, distinta de los entrevistados anteriores. En todo el proceso, se mantuvo la fiel observancia de las normas éticas internacionales de la investigación en las ciencias sociales.

RESULTADOS

Con respecto al cumplimiento del artículo 8 de la ley 5282/14 de "libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental", se ha verificado un escaso cumplimiento de la ley. Se observa cumplimiento solamente de algunas municipalidades y solamente en algunos de los incisos. Ningún municipio cumple con lo dispuesto en todos y cada uno de los incisos. Solamente 4 de los 17 incisos (23,5%) son cumplidos por algunos municipios. Específicamente, el inciso A (estructura orgánica), lo cumplen 12 municipalidades, el inciso B (las facultades, deberes, funciones) es cumplido por 13 municipalidades; el inciso E (lista de funcionarios de la institución) 13 de los sitios web cumplen con el requisito; el inciso I, (informes de los viajes oficiales) es reflejado en 11 sitios web. De los 16 sitios web analizados, 2 no cumplen con ninguno de los requisitos mínimos establecidos en la norma.

En cuanto a la forma de comunicación de la información pública, las entrevistas permitieron categorizar las formas recurrentemente manifestadas por los intendentes entrevistados. Como era de suponer en la era de la tecnología, la mayor recurrencia de los medios de comunicación o disponibilización de la información se observa en los medios digitales (TIC), tal como expresan los entrevistados: redes sociales y página web. Luego vienen los programas radiales. Otras vías menos recurrentes son los carteles publicitarios, resolución (en papel) adherida a la puerta o exhibida en lugares públicos.

Las entrevistas también permitieron reconocer las ventajas de las redes sociales, percibidas por los intendentes, para la divulgación o

disponibilización de la información de interés público. Los intendentes entrevistados valoraron las redes sociales, a pesar de que la ley no enfatice este uso. Las conveniencias señaladas apuntan a la relación costo beneficio. En palabras de los intendentes:

Alto impacto, bajo costo, fácil manejo, sin necesidad de conocimientos tecnológicos y costo accesible de mantenimiento.

En cuanto a las limitaciones institucionales para el cumplimiento de las disposiciones legales, se destacan las carencias de competencia técnica de los funcionarios, y las carencias de la propia organización municipal:

Falta de capacitación técnica; multifunción del funcionario; falta de presupuesto; estructura estatal centralizada; pago de salario escalonado.

En cuanto a la categorización de aspectos socio-jurídicos vinculados con el cumplimiento de la ley de acceso a la información pública, a partir de las declaraciones de los intendentes municipales, se destacan dos:

- a) Heteronomía de la eficacia de la norma: La eficacia de algunos incisos, aunque limitada e incompleta, depende de mecanismos de control y sanción externos a los municipios y sus autoridades.

Existen 4 incisos que tienen un cierto grado de cumplimiento. Sin embargo, una gran mayoría de ellos (13/17 = 76,47%) son de cumplimiento nulo. Sucede que los 4 incisos que son cumplidos por 14 de 16 de las municipalidades son los mismos requisitos de publicación de la ley 5189/14, artículo 3. Pero, a diferencia de la ley N° 5282/14, esta normativa, en su artículo

9, dispone que “La Secretaría de la Función Pública será la responsable del control permanente del cumplimiento de la presente disposición legal”.

De modo que el control estipulado en una norma distinta sería la clave de la eficacia de algunos de los incisos de la Ley N° 5282/14. La ineficacia de los demás incisos, se deben, entonces, a la ausencia de sanciones para el incumplimiento. En una cultura de fuerte tradición heterónoma, sin un ethos claro de orientación normativa de la conducta, lo que mueve al cumplimiento de una norma, y por ende refuerza su eficacia, es la amenaza de sanción por su incumplimiento, por parte de algún organismo estatal de control. Así lo reconocen los respondientes:

La secretaría de la función pública, tiene una página donde la municipalidad está obligada a publicar, sí o sí. Si es que no llega a hacer, la municipalidad está sujeta a una multa.

Desde los chicos solo entienden que hacerle “vyro” a la otra persona es demasiado bueno. Entonces debe solamente existir una sanción o una recompensa para que se tenga que cumplir una norma.

Con una sanción yo creo que íbamos a cumplir todos los municipios, verdad.

- b) Lagunas de vaguedad en la representación y la interpretación de las normas por parte de los ejecutivos municipales.

Los datos analizados sugieren que los entrevistados interpretan la ley de acceso a la información pública como aquella que faculta a la ciudadanía a solicitar la información y a

garantizar su recepción mediante posterior respuesta. Los ejecutivos entrevistados no se representan las leyes en el sentido de obligación de publicación y mantenimiento de sitios web u otros soportes como fuente de información de la ciudadanía. Por otro lado, las publicaciones en las páginas web, en su mayor parte, involucran aspectos técnicos no claramente comprendidos por los entrevistados.

Para cumplir la norma, ¿verdad?; esa parte, además, es una cuestión voluntaria, de cada uno, de organización, para poder cumplir.

DISCUSIÓN

El cumplimiento parcial de las informaciones mínimas requeridas por la ley de acceso a la información pública por las municipalidades del departamento de Canindeyú sugiere la ineficacia de la norma. Dos factores surgen como asociados a esta ineficacia. La falta de organismos de control con eventuales sanciones por la omisión de algunas disposiciones, y la ausencia de una clara comprensión del contenido de la norma, sus implicancias sociales, jurídicas y políticas, en el marco de una cultura heterónoma.

El estudio revela una línea de trabajo privilegiada para los programas de vinculación con el medio (extensión) de las universidades que imparten la carrera de Derecho. De esta forma, ellas pueden legitimarse en el entorno, como mediadoras culturales; en especial, en departamentos geográficos como el Canindeyú, en los que la media de educación formal ronda apenas los 9 años y muchos de los referentes políticos debe ir depurando, en el ejercicio del cargo, su bagaje de educación cívica. Estos programas deberían crear conciencia del valor de estas normas, con todas sus exigencias, para

el mantenimiento de la democracia como sistema de vida, y para la consolidación del poder de políticos orientados al bien común y a la transparencia. Así mismo, pueden apuntar a un soporte cognitivo y procedimental acerca de la implementación de las TIC para tan loable fin.

Las revisiones efectuadas no han permitido la localización de estudios empíricos previos realizados en el país, en el universo de las municipalidades. Tampoco se han localizado estudios empíricos similares en países latinoamericanos. Sin embargo, los resultados aquí esbozados se muestran como un correlato de las preocupaciones expresadas desde el mismo ministerio de Justicia. En efecto, en una jornada de conmemoración del Día Internacional del Acceso Universal a la Información, el mismo director de la dependencia respectiva del Ministerio de Justicia expresaba que:

es necesario vigorizar la gestión desde una planificación interinstitucional con el fortalecimiento de las capacidades normativas, los recursos humanos y la gestión financiera, analizando el cumplimiento de las normas de transparencia de las instituciones a quienes compete, desde los desafíos actuales (Ministerio de Justicia, 2023).

Enfatizó en la generación de conocimientos, jurisprudencia y capacitación en el avance de implementación de leyes y, sobre todo, madurar en las políticas de derecho de acceso a la información, como derecho y política pública, en un Estado sin secretos que naturalice la concepción de la democracia (Ministerio de Justicia, 2023).

CONCLUSIÓN

En respuesta al problema planteado, los datos cotejados muestran un escaso cumplimiento de la ley 5282/14 de acceso a la información pública, en las municipalidades del Canindeyú. Ninguno de los municipios cumple con todos los incisos del artículo 8. De 16 municipalidades 14 de ellas cumplen apenas con cuatro de los requisitos. De un total de 17 incisos del artículo mencionado, 13 son de cumplimiento nulo.

En cuanto a los medios de divulgación, las TIC ganan espacio junto a los medios tradicionales, a pesar de las dificultades percibidas por los ejecutivos municipales para el buen uso de los recursos tecnológicos. Por otro lado, aunque no tenga una base legal específica, el medio preferido y predominante, por su facilidad de uso, lo constituyen las redes sociales de comunicación sincrónica como WhatsApp.

Por otro lado, las entrevistas aplicadas muestran que las normas no son claramente comprendidas por los ejecutivos municipales. En general, los políticos que acceden a los cargos municipales son de cuño tradicional, desde cuya visión se llega al poder como obra del caudal político, más que nada. Y para dicho fin no se concibe todavía como necesaria una formación jurídica básica. Los ejecutivos entrevistados coinciden en que se cumplen solamente aquellas normas cuyo incumplimiento acarrearía sanciones. Esto es coherente con la noción común de que una norma sin sanción tiene alta probabilidad de ineficacia.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Buteler, A. (2014). La transparencia como política pública contra la corrupción: Aportes sobre la regulación de derecho de acceso a la información pública. A&C -

- Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, 14(58). <https://doi.org/10.21056/aec.v14i58.74>
- Constitución de la República del Paraguay*. (1992). https://www.bacn.gov.py/CONSTITUCION_ORIGINAL_FIRMADA.pdf
- Costa, J. M. (2014). La Corte Suprema de Justicia en el rol de promotor de políticas públicas: la trascendencia de un fallo histórico. *Corte Suprema de Justicia*, 75-101. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Información-Pública-en-el-Paraguay.pdf
- Corte Suprema de Justicia. (2012). *Comentario a la Constitución. Tomo IV. Homenaje al Vigésimo Aniversario*. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/Comentario_a_la%20Constitucion_%20Tomo_IV.pdf
- Díaz Cafferata, S. (2009). El derecho de acceso a la información pública: situación actual y propuestas para una ley. *Lecciones y Ensayos*, 86, 151-185. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/revistas/86/06-ensayo-diaz-cafferata.pdf>
- Gauchi Risso, V. (2012). Derecho de acceso a la información pública. *Métodos de información*, 3(5), 167-176. <https://doi.org/10.5557/IIMEI3-N5-167176>
- Legal Aguilar, F. A. (2019). El acceso a la información pública en Paraguay. *Revista Científica de la Juventud*, 1, 99-110. <https://1library.co/document/yd2pwl1q-el-acceso-a-la-informacion-publica-en-paraguay.html>
- Ley Nº 5189/2014*. (2014). Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la república del Paraguay. <https://www.bacn.gov.py/descarga/2962/20150217143624.pdf>
- Ley Nº 5282/2014*. (2014). De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. <https://www.bacn.gov.py/descarga/3013/20150224093030.pdf>
- Lezcano Flecha vs Contraloría General de la República. (2020). Amparo constitucional promovido por el señor Juan Carlos Lezcano Flecha c/ Contraloría General de la República, (11 de junio de 2020). <https://www.pj.gov.py/descargas/AYS-111.pdf>
- Marecos Gamarra, A. R. (2014). El derecho al acceso a la información pública y su importancia como mecanismo de respeto a la democracia en Paraguay. *Corte Suprema de Justicia*, 155-185. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Información-Pública-en-el-Paraguay.pdf
- Melgarejo Raggini, J. (2017). *El derecho de acceso a la información pública: desarrollo en Paraguay y en los Sistemas Universal e Interamericano*. Intercontinental.
- Ministerio de Justicia. (2023). *Instan a fortalecer el derecho de acceso a la información como una política pública – Ministerio de Justicia*. <https://ministeriodejusticia.gov.py/instan-a-fortalecer-el-derecho-de-acceso-a-la-informacion-como-una-politica-publica/>

- Molina, L., Santa María, G., & Clery, A. (2016). Principios generales para una nueva normativa de acceso a la información pública. *Revista Científica y Tecnológica UPSE*, 3(2), 130-137. <https://doi.org/10.26423/rctu.v3i2.166>
- Naser, A., Ramírez-Alujas, Á., & Rosales, D. (2017). *Desde el gobierno abierto al estado abierto en américa latina y el caribe*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/44769/1/S1601154_es.pdf
- Decreto N° 4064 del 17 de setiembre. (2015). Por el cual se reglamenta la Ley N° 5282/2014 De libre acceso ciudadano a la información pública y transparencia gubernamental. <http://digesto.senado.gov.py/ups/leyes/8936.pdf>
- Rivarola Paoli, J. B., & Rivarola, P. (2014). Derecho de acceso a la información pública: Desafío pendiente: construcción de un derecho fundamental de nueva generación. *Corte Suprema de Justicia*, 201-223. https://www.pj.gov.py/ebook/libros_files/EL-Acceso-a-la-Información-Pública-en-el-Paraguay.pdf
- Santagada, E. F. (2015). *Acceso a la información pública: historia de un juego de poder*. Instituto de Derecho y Economía Ambiental. <http://www.giai.org.py/uploads/acceso-a-la-informacion-historia-de-un-juego-de-poder-1507658265.pdf>
- Savater, F. (1993). *Política para amador* (3ra ed.). Ariel. https://docs.google.com/file/d/0B3GZZzYodUesNDU1ODA4YTctNzcyNS00NTgxLTk3NzItYzA5OTEyNTE3OGRI/edit?usp=embed_facebook
- Scrollini, F. (2015). *Evaluación de la transparencia: estado del arte de indicadores*. Consejo para la Transparencia. https://www.consejo.transparencia.cl/wp-content/uploads/estudios/2018/01/estado_del_arte_web.pdf
- Secretaría de la Función Pública. (2022). Monitoreo de la Ley 5189. <http://www.sfp.gov.py/sfp/seccion/65-monitoreo-de-la-ley-518914.html>
- Vera Martínez, M. C. (2015). El acceso a la información pública y su impacto en la corrupción. El caso de México. *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, 13, 45-56. <https://doi.org/10.24965/gapp.v0i13.10230>