

AUDIENCIA PÚBLICA DE PRESUPUESTO, PARAGUAY

I. Ficha Técnica

Nombre del proyecto: Audiencia Pública de Presupuesto (APP)

Descripción: La Audiencia Pública de Presupuesto es una reunión entre las autoridades del gobierno municipal y la comunidad en su conjunto, donde se discute abierta y en forma participativa la elaboración y la ejecución del presupuesto municipal. Hay todo un trabajo previo de preparación de este encuentro, donde la comunidad y el municipio establecen las prioridades a discutir en dicha reunión.

Cuándo se implementó: La primera vez que se implementó una APP en Paraguay fue en 1995, en la municipalidad de Asunción, capital del país. En ese momento, actuales miembros de Gestión Local eran funcionarios municipales, a lo que se sumó la voluntad política del alcalde para emprender esta experiencia.

Luego, Gestión Local ha entregado asistencia técnica para APP en 9 municipios desde el año 97 hasta el 2001. Estas localidades corresponden a cuatro departamentos diferentes del país (Central, Paraguarí, Misiones y la Cordillera).

A excepción de Asunción, que ha tenido APP en forma intermitente y con cambio de autoridad en medio del proceso, el resto de los municipios han repetido la experiencia desde la primera vez que la implementaron.

Área a la que el proyecto está dirigido: Fomento de la participación ciudadana en el ámbito local y fomento del control social de la administración pública.

Problemas a los que la herramienta responde: Excesivo centralismo en la administración pública, con gobiernos locales débiles y escasos recursos para enfrentar las demandas de sus comunidades, a lo que se suma la falta de transparencia y la ausencia de rendición de cuentas en la gestión municipal. Además, esta herramienta responde también al problema de la distancia existente entre la comunidad y sus representantes locales, la que redundaba en una falta de control social sobre estos fenómenos.

Organización coordinadora: Gestión Local (GL)

Financiamiento: En principio, GL tuvo apoyo financiero de USAID, pero después continuaron con recursos propios.

En el caso de los municipios, éstos no requieren incurrir en gastos relevantes, pues se necesita organizar reuniones, coordinar actividades y reordenar funciones al interior del gobierno local.

Para mayor información:

Raúl F. Monte Domecq

Economista. Director Ejecutivo de Gestión Local.

Ex Director de Planificación de la Municipalidad de Asunción. Consultor externo del Instituto del Banco Mundial.

Email: ramonte@rieder.net.py

Guillermina Kanonnikoff

Educadora-Psicopedagoga. Responsable del área Participación Ciudadana de Gestión Local. Técnica en Planificación Estratégica Participativa.

Consultora externa del Instituto de Banco Mundial.

gk@rieder.net.py

Gestión Local

De la Conquista 1343, Asunción, Paraguay

Telefax: (595) 21-423448

II. Objetivos

Involucrar a toda la comunidad en la elaboración y en la ejecución del presupuesto municipal.

Transparentar la administración municipal de los recursos.

Construir un espacio de participación comunitario.

III. Contexto

La historia paraguaya registra 50 años de gobierno autocrático, cerrado, con casi nula alternancia pacífica y democrática en el poder. En Paraguay, las libertades fueron la excepción y los autoritarismos la regla, lo que ha impuesto una cultura autoritaria, donde prevalece una mentalidad centralista.

A eso se suma que el modelo que se construyó en esos años fue el del Partido-Estado, que cultiva lealtades a cambio de cargos, prebendas y privilegios, donde el interés privado y el público se confunden. En este contexto, la sociedad se atomizó.

Por estos motivos, los sectores políticos y las autoridades electas están desacreditadas frente a la ciudadanía, la que manifiesta más desconfianza que fe en sus representantes. Sobre todo en una administración donde la agenda pública es normalmente cerrada.

En cuanto al ámbito local, Paraguay cuenta con pocas ciudades de grandes dimensiones. En general, es un país con zonas rurales importantes y con un mal sistema de comunicaciones y transportes, lo que redundará en accesos dificultosos y aislamiento entre las distintas regiones.

En esas circunstancias, la acción de la comunidad en su municipio, en su entorno más inmediato y, por lo tanto, con sus autoridades más cercanas es la más directa. Sin embargo, la verticalidad de la autoridad municipal y, en ocasiones, la falta de gestión a nivel local dificultan que esta alianza se concrete y explica la necesidad de esta herramienta.

Gestión Local

Es una ONG cuyo principal tema de interés es el de la transparencia y la participación ciudadana. Tiene por objetivos desarrollar mecanismos participativos, que garanticen un contrapeso al gobierno municipal instalando a la sociedad civil para escrutarlo.

En términos de ventajas, quienes actualmente integran GL implementaron las primeras APP en la municipalidad de Asunción, siendo funcionarios municipales, lo que les dio la experiencia que ahora vuelcan en el trabajo como ONG.

Además, tienen trayectoria en trabajos de desarrollo local con gobiernos y comunidades en áreas como mecanismos de participación y fiscalización ciudadana, programas de fortalecimiento de organizaciones de la sociedad civil y reingeniería de procesos administrativos, entre otros.

IV. Implementación

La APP es una herramienta que se realiza una vez al año, entre las distintas organizaciones comunitarias o particulares y las autoridades locales, donde se discute y elabora el presupuesto municipal: en qué y cuánto se gastará.

Sin embargo, este hito tiene un trabajo previo tanto en el municipio como en la sociedad civil.

Gobierno municipal

El primer paso necesario para implementar una APP es que el gobierno local manifieste la voluntad política de realizarla.

Una vez constatada esta decisión, GL entrega capacitación al interior del gobierno municipal, la que se traduce en asistencia técnica en manejo de presupuesto, organización social, participación ciudadana y rendición de cuentas. Además, ayuda en la conformación de los equipos al interior del municipio y apoya técnicamente al municipio para realizar un diagnóstico de la situación financiera de éste.

GL capacita a un equipo de funcionarios municipales que se dedicarán a implementar la APP y a coordinar las actividades y la relación municipio-sociedad civil. Este equipo forma una Unidad Técnica (UT), la que programa la APP.

Luego que el municipio ha conformado la UT, se realiza un diagnóstico financiero: cuánto es el presupuesto con que se cuenta, qué recursos humanos hay disponibles, cuáles son las falencias, etc. Con ello, el gobierno municipal establece directrices presupuestarias que serán propuestas a la comunidad en la APP.

La UT debe elaborar materiales didácticos. El objetivo de ello es que el gobierno local sea capaz de llegar a la mayor cantidad de gente posible dentro de su ciudad y, además, que permita explicar sus objetivos frente a la comunidad. Es decir, debe aprovecharse los espacios de reunión comunitaria (iglesias, plazas, centros vecinales, organizaciones juveniles, por ejemplo) para instalar ahí carteles explicativos, con dibujos, directos y llamativos y, además, elaborar material para trabajar en las reuniones preparativas de APP con la comunidad (fichas, dinámicas grupales que permitan explicar la iniciativa y, además, promocionarla, por mencionar un par de ejemplos).

La UT, además, debe preparar a promotores sociales para relacionarse con la comunidad, quienes saldrán de los mismos funcionarios municipales involucrados en la capacitación para APP quienes estarán encargados de organizar eventos periódicos donde la comunidad participe y se informe sobre el curso de la APP.

Al finalizar este trabajo preparatorio, el municipio convoca a la APP.

Sociedad civil

Paralelamente, se realiza un trabajo con la sociedad civil. La convocatoria a la APP es pública, amplia y abierta. Puede participar cualquier vecino, cualquier ciudadano, una ama de casa, el comisario, el director del centro de salud, un empresario, un estudiante, el cura párroco.

La ONG realiza talleres de sensibilización de la sociedad civil, reuniéndose con la comunidad organizada, ya sea en juntas comunitarias, con vecinos autoconvocados para la ocasión o por un problema específico, con grupos de estudiantes, etc. Estas reuniones tienen como objetivo despertar y fomentar la conciencia de la participación ciudadana y explicar en qué consiste una APP y los pasos necesarios para participar y aprovechar al máximo dicha instancia. Además, se explica cómo presentar las solicitudes al gobierno municipal en materia de presupuesto.

Al igual que el gobierno municipal, las distintas instancias de la comunidad priorizan sus necesidades, solicitudes y propuestas que plantearán en la APP.

Audiencia Pública de Presupuesto

Toda esta preparación es una especie de APP descentralizada, que converge posteriormente en una audiencia mayor, donde se hace un concurso público de todos los problemas relevados y es allí donde, en definitiva, se eligen posteriormente cuáles van a ser los proyectos de desarrollo de la comuna.

La instancia que finalmente decide qué proyectos se priorizarán depende de la ciudad. No hay fórmulas únicas. Lo ideal es que se forme una comisión tripartita, compuesta por el alcalde, miembros del consejo municipal y representantes de la comunidad elegidos en la APP.

La otra posibilidad es que el alcalde y su gobierno deciden, finalmente, qué proyectos implementar.

Para conseguir que la mayor parte de ciudadanos pueden expresar sus demandas en la APP, hay algunas reglas para ordenar el debate:

- -Cada participante tendrá como máximo tres minutos para hacer uso de la palabra.
- -Cada participante deberá concentrarse para expresar en forma clara y concreta su pedido: citar qué se pide, quién y por qué lo solicita, su ubicación y, de ser posible, la estimación de su costo.
- -Para garantizar la libre expresión y el respeto a la opinión de cada persona, no habrá interrupción en el tiempo establecido para cada intervención.
- -Cada participante podrá hacer uso de la palabra por segunda vez después que todos hayan tenido la oportunidad de hablar una vez.

- -Cada participante que desee hacer uso de la palabra, deberá aproximarse al micrófono habilitado y le será dada la palabra por orden de llegada.

Rendición de cuentas

El gobierno municipal debe rendir cuentas no sólo al año siguiente, para la próxima APP, sino que debe hacerlo periódicamente. En el caso de que quien decide qué propuestas se ejecutarán en el presupuesto del año sea una Comisión Tripartita, ésta realizará fiscalización directa al gobierno local.

Además, el municipio debe convocar trimestralmente a una audiencia pública de rendición de cuentas, donde la comunidad tiene la posibilidad de consultar e involucrarse en qué va lo comprometido por el gobierno.

Finalmente, en la APP siguiente, el gobierno local debe rendir cuenta de su gestión y de lo acordado en la APP anterior. Debe justificar ante la comunidad qué se hizo, qué no y por qué.

Los gobiernos locales no tienen tradición en rendir cuentas de sus actos a la comunidad. Por lo tanto, GL apoya el proceso en todas sus etapas y realiza un trabajo de convencimiento con los funcionarios municipales y el gobierno local para que cierren el ciclo de la APP y den cuenta de sus actos.

V. Resultados

GL ha entregado asistencia técnica para APP a las ciudades de Villa Elisa, Fernando de la Mora, Limpio, Itauguá, Emboscada, San Bernardino, Carapegué, San Juan Bautista y San Ignacio de Guazú, las que suman una población de 415.428 personas, según datos de 1999. Ello, en una población total de más de 4 millones de habitantes, según datos de 1998.

En datos de 1999, las APP realizadas en estas localidades arrojaron un total de 547 pedidos hechos por la comunidad, de los cuales fueron aprobados en la Audiencia 422. Ese año, participaron 406 comisiones vecinales.

En Asunción, se formó el Consejo de Coordinadoras de Comisiones Vecinales de la ciudad de Asunción, quienes han luchado por mantener las APP como un espacio de participación e información.

De esta forma, ha reclamado reiteradamente por los proyectos aprobados y no realizados por el municipio en los ejercicios de 1997, 1998 y 1999. Es más, en 1998, el alcalde no convocó a la APP y envió el presupuesto del año 1999 a la Junta Municipal. La Coordinadora convocó a una audiencia pública e invitaron a la Junta Municipal y al alcalde a escuchar los reclamos ciudadanos. En 1999, y a pedido de los vecinos, el alcalde accedió a informar sobre la situación presupuestaria y a recepcionar propuestas para el presupuesto del año 2000, a pesar de que la APP no fue restablecida.

Ventajas

La APP es un mecanismo barato, no tiene costos de inversión muy elevados para un municipio. El costo más importante es generar información sistematizada y colocar temas

como presupuesto en un formato pedagógico. Es accesible, es abierto, a la gente le gusta y participa.

Se comparten riesgos y ganancias: si los proyectos resultan, el éxito es tanto de la comunidad como del gobierno local. Esto ayuda mucho también a la autoestima de la gente, porque los logros en una ciudad son fruto del esfuerzo de sus habitantes.

Las autoridades conocen más de cerca los problemas, lo que ayuda a una mejor gobernabilidad, por lo que se fortalecen las instituciones democráticas al formar una sociedad entre la comunidad y sus representantes.

Los ciudadanos se informan acerca de qué está ocurriendo en el gobierno local, instalándose la idea de que si han votado por él y pagan sus tributos, tienen el derecho a saber qué se hace con su dinero.

Se establece una instancia formal para canalizar y escuchar los reclamos y las demandas de la sociedad, a las que se les busca solución en conjunto de acuerdo a las posibilidades presupuestarias y a la voluntad de la gente a involucrarse.

Disminuye la distancia entre la comunidad y sus autoridades, entregando un espacio que permite construir confianzas mutuas.

Dificultades

La APP depende de la voluntad política del alcalde y su gobierno. Si no hay disposición, la APP no se realiza. En caso de que haya cambio de autoridades locales en una ciudad donde el alcalde convocaba a APP, puede que el nuevo jefe de gobierno local la suspenda. Además, puede suceder que la autoridad convoque a APP pero la haga a medias. Es decir, realice todo el proceso de preparación e implementación de la herramienta, pero luego no rinda cuentas.

Esto se suma a un contexto donde la sociedad civil, en general, es débil y no ha internalizado la costumbre a exigir rendición de cuentas a sus autoridades y a fiscalizarlas.

Además, no hay una política expresa y efectiva sobre la información que la municipalidad debe entregar a la ciudadanía, lo que atenta contra un mecanismo como el que estamos describiendo, pues requiere de mucha y permanente retroalimentación.

VI. Recomendaciones

Es importante informar a la gente sobre la existencia de esta herramienta, pero también es necesario darle a conocer su potencialidad y las ventajas que acarrea tanto para el gobierno como para la comunidad.

Crear canales informativos eficientes, que permitan un feedback constante entre las autoridades locales y la comunidad, que la APP trascienda al encuentro anual y se transforme en un proceso de preparación efectivo para ese evento.

Es importante tener en cuenta algunos requisitos fundamentales para asegurar una APP exitosa. El primero es la voluntad política de parte de las autoridades municipales, pues en Paraguay, al menos, no hay ninguna ley que obligue a los alcaldes y sus consejos municipales a involucrar a la comunidad en la discusión del presupuesto local.

El segundo requisito es que haya participación ciudadana, haya organizaciones vecinales y que la municipalidad acepte trabajar con ellas.

El tercer requisito es que haya capacidad técnica de gerenciamiento, y es ahí donde entra la ONG para apoyar, para facilitar, no para hacer, porque la idea es transferir el conocimiento con el objeto de desarrollar la capacidad local.

Descripción de la herramienta: Claudia Lagos Lira