

GOBIERNO abierto e integridad

EXISTE UNA RELACIÓN ESTRECHA ENTRE LOS CONCEPTOS DE GOBIERNO ABIERTO E INTEGRIDAD PUES UN GOBIERNO TRANSPARENTE, QUE FACILITA EL ACCESO A LA INFORMACIÓN Y RINDE CUENTAS DE SU GESTIÓN PROMOViendo LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA, CONTRIBUYE A ESTABLECER UN SISTEMA DE INTEGRIDAD QUE PREVENGA Y DESALIENTE LA COMISIÓN DE HECHOS DE CORRUPCIÓN EN LA GESTIÓN PÚBLICA, Y SOBRE TODO, IMPULSA LA CONSTRUCCIÓN DE UNA CIUDADANÍA RESPONSABLE, ACTIVA Y CONSCIENTE DE SUS OBLIGACIONES Y DERECHOS CÍVICOS.

ENRIQUE
SOSA ARRÚA



py

paraguay debate



Serie Notas de Política realizadas en el marco de la plataforma de organizaciones Paraguay Debate. Los artículos podrán ser citados, siempre que se mencione la fuente.

Nota elaborada por Enrique Sosa Arrúa, GEAM.

Con el apoyo de:

Programa de Democracia
Calidad en la Gestión Pública

"Esta publicación es producida gracias al apoyo de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). Los conceptos y opiniones expresados en la misma corresponden a los autores y no reflejan necesariamente el punto de vista de USAID ni del Gobierno de los Estados Unidos".



PRESENTACIÓN

La presente Nota de Política ha sido elaborada como un aporte destinado a enriquecer la discusión de políticas públicas en el escenario de las Elecciones 2013 y es una de varias entregas programadas en el marco de esta iniciativa interinstitucional PARAGUAY DEBATE que nuclea a varias Organizaciones y Asociaciones de la Sociedad Civil.

El objetivo general de la Plataforma PARAGUAY DEBATE es alentar y enriquecer el debate político en el país, con pensamientos y propuestas, en torno a los temas más relevantes de una agenda de políticas públicas para el período de gobierno 2013-2018. El objetivo es provocar la discusión de los temas escogidos, que se orientan tanto al fortalecimiento de la gobernabilidad democrática y a la sustentabilidad del desarrollo económico y social.

Se ha elegido poner a disposición de la ciudadanía, los productos elaborados por nuestras organizaciones a partir de la evidencia científica y de opiniones autorizadas sobre los temas. Se ha creído que esta es la forma más apropiada de promover el debate público con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, los medios de comunicación, los formadores de opinión y los equipos técnicos de los partidos políticos. Se pretende, así, generar espacios de formación y debate ciudadano acerca de las propuestas provenientes de diversos sectores de la sociedad paraguaya y de los propios partidos políticos.

Para propiciar una divulgación más amplia de los materiales, cada Nota de Política presentada en esta plataforma será, a su vez, *“traducida”* en tres diferentes formatos que estarán disponibles tanto en versión impresa como digital. En primer lugar, un resumen ejecutivo (brief) destinado a los equipos técnicos de los partidos políticos y movimientos que competirán en las elecciones. En segundo lugar un material de divulgación masiva destinado a la ciudadanía en general y a las organizaciones de la sociedad civil con el objetivo de incentivar la demanda de respuestas políticas a las problemáticas presentadas. Finalmente un material destinado a trabajadores de la comunicación y formadores de opinión que aborde la temática expuesta en cada nota de una forma breve y concisa, desde una perspectiva periodística.

PARAGUAY DEBATE apuesta a que la discusión de políticas públicas comience a instalarse como una práctica de la ciudadanía de manera a estructurar demandas con mayor contenido a los candidatos/as en pugnas electorarias y como una forma de dar mayor cabida al debate como factor influyente a la hora de depositar el voto ciudadano.

INTRODUCCIÓN

El concepto de Gobierno Abierto hace alusión a un conjunto de prácticas a través de las cuales un gobierno democrático se relaciona con la ciudadanía facilitando e impulsando el acceso a la información pública e incentivando la participación activa de la ciudadanía en la orientación de las decisiones del gobierno, principalmente a través del uso de las nuevas tecnologías de información. Se busca de ese modo la profundización y el mejoramiento del sistema democrático, en la medida en que se promueva una ciudadanía activa y responsable, y se implemente un gobierno que rinda cuentas públicas de su gestión y actúe con transparencia.

La Integridad es la contracara de la corrupción y una cualidad correlativa al Estado de Derecho que debe orientar su misión hacia la satisfacción de los intereses públicos en el marco del respeto a la ley. La corrupción no tiene sólo un impacto moral. Además de generar un daño económico y social, corroe y debilita el sistema democrático pues afecta el modo como se accede y se ejerce el poder público y las relaciones entre ese poder y la ciudadanía, y distorsiona la misión del Estado al desviar los recursos públicos hacia fines ajenos a los intereses públicos.

La lucha contra la corrupción no implica solamente aplicar medidas punitivas que sancionen a los responsables de la comisión de hechos ilícitos. Si bien la impunidad es un problema crítico, en igual medida se requiere la instalación de sistemas que prevengan y desalienten los hechos de corrupción, tal como lo recomiendan las convenciones internacionales contra la corrupción.

En ese contexto, existe una relación estrecha entre los conceptos de Gobierno Abierto e Integridad pues un gobierno transparente, que facilita el acceso a la información y rinde cuentas de su gestión promoviendo la participación ciudadana, contribuye a establecer un sistema de integridad que prevenga y desaliente la comisión de hechos de corrupción en la gestión pública, y sobre todo, impulsa la construcción de una ciudadanía responsable, activa y consciente de sus obligaciones y derechos cívicos.

El presente documento se enfoca en aspectos puntuales del Gobierno Abierto y del Sistema de Integridad, específicamente la situación en materia de transparencia y rendición de cuentas, los mecanismos de participación ciudadana, y las medidas para promover la integridad en el ejercicio de las funciones públicas, así como para fortalecer la capacidad punitiva del Estado.

ESTE TRABAJO FUE ELABORADO EN CONSULTA CON ORGANIZACIONES DE LA SOCIEDAD CIVIL QUE IGUALMENTE TRABAJAN LA TEMÁTICA DE INTEGRIDAD Y ANTICORRUPCIÓN, COMO EL CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES (CEJ); EL CENTRO DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE LA UNIVERSIDAD CATÓLICA (CPP-UCA); DECIDAMOS, CAMPAÑA POR LA EXPRESIÓN CIUDADANA; Y SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA, A QUIENES AGRADECEMOS SU COLABORACIÓN Y APORTES.

ANTECEDENTES Y CONTEXTO

A partir de los resultados de las encuestas sobre desempeño institucional, corrupción y factores de gobernabilidad en la percepción del funcionariado público, usuarios de servicios públicos y empresarios privados surgió el primer “Plan Nacional Anticorrupción – 2001”¹, denominado posteriormente Plan Nacional de Integridad. Este plan priorizó tres áreas consideradas como críticas: (a) sector justicia, (b) sector aduanas, (c) sector de contrataciones del Estado; y contempló una serie de medidas para cada área, en función a los ejes estratégicos, en lo que respecta a fortalecimiento institucional y relaciones interinstitucionales, fortalecimiento legal y promoción de la participación ciudadana.

El Paraguay suscribió y ratificó la Convención Interamericana contra la Corrupción² y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción³. Ambos instrumentos internacionales proponen un conjunto de medidas preventivas, penales y de cooperación entre los Estados Partes. No se limitan, por tanto, a estrategias sancionadoras de tipo penal sino también dan mucho énfasis a la instalación de sistemas institucionales que prevengan o desalienten los hechos de corrupción y la arbitrariedad de las autoridades.

La importancia de estas convenciones internacionales contra la corrupción, desde el punto de vista jurídico, radica en los compromisos obligatorios que el Estado Paraguayo asume – conjuntamente con otros Estados – en promover y fortalecer el desarrollo de mecanismos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción, y en la cooperación y asistencia recíprocas.

Sobre la base de los objetivos y medidas de las convenciones internacionales mencionadas, se elaboró una actualización del Plan Nacional de Integridad⁴ con una agenda concreta de objetivos y medidas tendientes a prevenir y desalentar los hechos de corrupción como a fortalecer la capacidad punitiva del Estado en este ámbito.

En el año 2011 el Paraguay se incorporó a la Alianza para el Gobierno Abierto⁵, lo cual ha implicado el compromiso de aumentar la disponibilidad de información sobre las actividades gubernamentales, apoyar la participación ciudadana, aplicar los más altos estándares de integridad profesional en los gobiernos, y aumentar el acceso a las nuevas tecnologías para la apertura y la rendición de cuentas.

¹ Encuestas realizadas en el año 1999 con financiamiento del Banco Mundial.

² Ratificada por Ley N° 977/1996. El MESICIC fue aprobado en junio de 2001 y empezó a operar en enero de 2002, siendo el Paraguay uno de los 31 Estados Parte vinculado a dicho mecanismo.

³ Ratificada por Ley N° 2535/2005.

⁴ El Plan Nacional de Integridad se actualizó para el periodo 2006-2010 y luego se prorrogó su vigencia por Decreto N° 10.144/2012, art. 4 inciso m.

⁵ Nota remitida por el Estado paraguayo (STP/S.E./N° 1331/2011) en <http://www.opengovpartnership.org/countries/paraguay>

SITUACIÓN ACTUAL

Tal como se ha señalado, la agenda propuesta por el Plan Nacional de Integridad sobre la base de las convenciones internacionales contra la corrupción, plantea un conjunto de medidas tendientes a instalar sistemas que prevengan y desalienten la presencia de hechos de corrupción, además de las correspondientes medidas que fortalezcan el sistema punitivo del Estado.

Las medidas preventivas se enfocan fundamentalmente en proponer: **(i)** sistemas de integridad para el adecuado ejercicio de las funciones públicas, que se relacionan con la profesionalización de la función pública y con normas de conducta ética que orienten el desempeño de las autoridades y funcionarios públicos al servicio de la ciudadanía; **(ii)** mejorar los sistemas de control de la gestión pública; **(iii)** promover la transparencia, el acceso a la información y la rendición de cuentas de la gestión; **(iv)** estimular la participación ciudadana en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción; entre otras. Estas medidas, en definitiva, buscan instalar un gobierno transparente y abierto a la participación constante de la ciudadanía, así como un sistema de integridad en la gestión pública que desaliente el clientelismo y el prebendarismo.

Las medidas tendientes al fortalecimiento de la capacidad punitiva del Estado tienen relación principalmente con: **(i)** la mejora de los mecanismos de selección de magistrados y fiscales, y de los sistemas de control de gestión de su actuación; **(ii)** la mejora del sistema de enjuiciamiento de magistrados y de la potestad disciplinaria del Ministerio Público y de la Corte Suprema de Justicia; **(iii)** el monitoreo ciudadano de los casos de corrupción que se dirimen en la justicia; **(iv)** el fortalecimiento de la capacidad de actuación del Ministerio Público y de la Procuraduría General de la República; **(v)** la coordinación adecuada entre los órganos de control administrativo (la Contraloría General de la República por ejemplo) y el Ministerio Público en los criterios para presentar las denuncias a la justicia a fin de activar la fase punitiva-penal del Estado.

En materia de **integridad en el ejercicio de funciones públicas**, se ha aprobado recientemente un Código de Ética del Poder Ejecutivo⁶, que se suma a los códigos de ética que tienen algunas instituciones⁷. Si bien se cuenta con una normativa constitucional que establece la obligatoriedad de las declaraciones de bienes, esta disposición aún no se ha reglamentado y los controles todavía no son intensos y eficaces⁸.

⁶ Decreto 10.143/2012 por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo que establece la vigencia de un sistema de gestión ética en base a valores y normas que deben regir y orientar la conducta de las autoridades y servidores públicos.

⁷ Varios de los Códigos de Ética institucionales fueron elaborados en el marco del Programa Umbral con la cooperación del Gobierno de los Estados Unidos.

⁸ Existe un proyecto de ley que reglamenta la declaración de bienes, y que se encuentra en discusión en el Congreso. Su aprobación fue ratificada por la Cámara de Diputados en octubre de 2012. El proyecto vuelve al Senado para su tratamiento, donde se encuentra actualmente.

En lo que respecta a la profesionalización del servicio civil, la Secretaría de la Función Pública ha elaborado un reglamento de selección y promoción del personal y se han realizado algunas coberturas de cargos por concursos de méritos y aptitudes. Sin embargo, el Poder Ejecutivo todavía no ha aprobado dicho reglamento de selección y no existen aún sistemas de evaluación que midan el desempeño del personal público y lo vinculen a un régimen de incentivos y sanciones. Se suma a ello, la existencia de múltiples acciones de inconstitucionalidad que traban la aplicación de la Ley de la Función Pública⁹.

En materia de **mecanismos de control**, se ha implementado el Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) que ha ordenado, modernizado y armonizado los sistemas de control. Sin embargo, la falta de profesionalización de la carrera también afecta al servicio civil de los órganos responsables del control y los hace permeables al clientelismo político. Por otra parte, se advierte un déficit en las técnicas y mecanismos de investigación de recolección de evidencias tendientes a lograr la sanción de los responsables de la comisión de hechos irregulares.

En materia de **transparencia y acceso a la información**, es un hecho cierto que las nuevas tecnologías están posibilitando que se difunda más información pública. En efecto, existen diversas páginas web oficiales de acceso público, entre las cuales cabe resaltar la de la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas que contiene una completa información sobre los procesos de contratación. Varias de las instituciones también utilizan medios como las redes sociales. Además, se han creado un canal de televisión pública y un servicio oficial de información.

Sin embargo, hasta la fecha no se ha dictado una ley que haga efectivo el derecho del acceso a la información tal como lo dispone el artículo 28 de la Constitución que establece el libre acceso a las fuentes públicas de información para cualquier persona¹⁰. Tampoco existen disposiciones reglamentarias nacionales que promuevan este derecho. Esta situación permite una amplia discrecionalidad de los administradores en el suministro de la información y en la calificación de las restricciones.

No se ha instalado todavía una configuración organizacional y un sistema de gestión que facilite y ordene la información para ponerla prontamente a disposición de la ciudadanía. Las páginas web no responden a un patrón común que estandarice la información básica y varias de ellas todavía presentan déficits importantes en la disponibilidad de dicha información. Por otra parte, los medios públicos de información no cuentan todavía con mecanismos institucionales que garanticen un uso adecuado de la información y de la programación al servicio de toda la ciudadanía en forma sostenible y más allá de cada gobierno.

⁹ La traba se produce por las medidas cautelares de suspensión de los efectos de ley atacada que dicta la Corte Suprema de Justicia en dichas acciones de inconstitucionalidad. Estas medidas cautelares favorecen a los funcionarios e instituciones que promovieron las acciones.

¹⁰ Existe un proyecto de ley, presentado en el 2008, cuyo estudio en particular fue pospuesto en la Cámara de Diputados en diciembre de 2012.

En cuanto a los **informes de gestión o rendición de cuentas**, si bien varias instituciones presentan dichos informes al público, tampoco existe una regulación que estandarice el contenido mínimo de los informes ni establezca la obligatoriedad de su presentación, lo cual hace depender la decisión y los contenidos a la decisión discrecional de las autoridades y resta objetividad a los informes. Se suma a ello que en muchos casos no se cuenta con documentos que establezcan una línea de base y las metas cuantitativas y cualitativas a lograr que permitan al público comparar objetivamente si se cumplieron dichas metas e identificar cuáles son los avances y cuáles los aspectos pendientes.

En materia de **participación ciudadana**, si bien las convenciones anticorrupción y la Alianza para el Gobierno Abierto señalan como un imperativo que se promuevan mecanismos de participación ciudadana, en Paraguay se ha avanzado poco en este ámbito.

Existen algunos mecanismos para estimular la participación de la ciudadanía como por ejemplo, los previstos en la Ley Orgánica Municipal N° 3966/2010 tales como las audiencias públicas que pueden ser convocadas para presentar informes y recabar opiniones de los vecinos. Asimismo, se resalta el Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo que propone entre otros puntos: **(i)** crear un Equipo Nacional de Estrategia País (ENEP) como instancia de participación de sectores organizados de la sociedad civil para debatir y delinear las estrategias, objetivos y metas de largo plazo de la Agenda de Futuro del País, como marco a la planificación del desarrollo nacional; **(ii)** establecer la figura de las audiencias ciudadanas ministeriales para informar sobre políticas y medidas o para recabar la opinión de la ciudadanía y evaluar la calidad de los servicios; **(iii)** establecer la figura de los Consejos Ciudadanos sectoriales como instancias integradas por representantes de sectores organizados de la sociedad civil de referencia en el área de competencia de cada Secretaría de Estado, con el objetivo de monitorear los planes estratégicos y las políticas públicas de dicha secretaría. Actualmente se halla conformada la Comisión Pro ENEP¹¹ integrada por referentes de la sociedad civil, pero el proyecto de ley aún no ha sido presentado al Congreso para su estudio y aprobación.

Sin embargo, hasta la fecha no existe una legislación que regule mecanismos para estimular la participación ciudadana en el ámbito nacional¹². Por ello, la convocatoria a audiencias públicas o los medios de consulta para recibir observaciones o sugerencias del público dependen de la voluntad discrecional de cada autoridad y no de regulaciones específicas. A ello se suma lo ya dicho en cuanto a las dificultades para acceder a la información lo cual constituye un obstáculo para que la ciudadanía pueda participar con una base informativa suficiente que le permita formular observaciones oportunas.

¹¹ La Comisión Pro ENEP se crea por Decreto del Poder Ejecutivo N° 7526/11. En febrero del 2012, mediante el Decreto del PE N° 8454 se dispone su integración y se designa a sus integrantes, dando plazo para la creación por Ley del ENEP.

¹² Existe un proyecto de ley de participación ciudadana que fue presentado y que se encuentra en estudio.

En cuanto a las **instituciones que tienen un rol en la promoción de la integridad, la transparencia, y en las políticas anticorrupción**, además de la Contraloría General de la República, la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías institucionales que tienen funciones de control administrativo no jurisdiccionales, y del control que corresponde constitucionalmente al Poder Judicial y al Congreso, cabe decir que el Poder Ejecutivo ha creado la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)¹³ dependiente de la Presidencia de la República, como instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia. También tiene como función recibir denuncias contra funcionarios por hechos de corrupción y coordinar las políticas de transparencia y de anticorrupción del Poder Ejecutivo. El Decreto de creación le posibilita además a crear Consejos Consultivos anticorrupción en los cuales se integren representantes de organismos y entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil, gremios, sector académico, empresarial, ciudadanos honorables y otros actores importantes. Establece también que los Ministerios del Poder Ejecutivo, las Secretarías Ejecutivas de la Presidencia de la República y demás Organismos dependientes del Poder Ejecutivo, cuenten con Unidades Anticorrupción, especializadas en la promoción de la integridad, transparencia y lucha contra la corrupción, y que los mismos promuevan la instalación de los mecanismos de integridad, transparencia, detección de hechos de corrupción, de participación ciudadana y del sistema de monitoreo y evaluación correspondiente, en un proceso de fortalecimiento institucional.

Otra institución recientemente creada es la Comisión Nacional de Ética Pública¹⁴ que integra el sistema institucional responsable de la aplicación del Código de Ética del Poder Ejecutivo. Esta Comisión es el órgano responsable de resolver las dudas de interpretación del Código de Ética, determinar la responsabilidad ética de las autoridades y cargos de confianza, entre otras funciones. Cuenta con el apoyo técnico y administrativo de la Secretaría de la Función Pública para su funcionamiento. Hasta la fecha aún no ha sido integrada, y por tanto, no se encuentra en funcionamiento.

En algunas instituciones existen además unidades de transparencia y unidades de investigación interna, además de las auditorías institucionales que desempeñan funciones de control interno.

Como podrá notarse, el sistema es complejo y la multiplicidad de instituciones que intervienen en el ámbito de la promoción de transparencia generan cuanto menos la necesidad de una buena coordinación y articulación interinstitucional y en algunos casos, de un reordenamiento institucional para evitar la superposición de tareas.

¹³ Decreto N° 10.144/2012 Por el cual se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC) dependiente de la Presidencia de la República.

¹⁴ Creada por el Decreto 10.143/2012 por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo que establece la vigencia de un sistema de gestión ética en base a valores y normas que deben regir y orientar la conducta de las autoridades y los servidores públicos.

Con respecto a la **capacidad del Estado para sancionar los hechos de corrupción**, el principal problema sigue siendo el sistema de justicia que continúa altamente permeable a las influencias de intereses partidarios o particulares. Ello afecta considerablemente a la independencia, honorabilidad y calidad de la justicia y en este caso, a la eficacia del sistema para sancionar los hechos de corrupción. Es indudable que el sistema de selección de ministros, magistrados y fiscales a través del Consejo de la Magistratura no está logrando a cabalidad su finalidad de cubrir los cargos con personas idóneas e íntegras para aplicar el sistema de justicia. Por otra parte, se evidencia que los sistemas de control sobre la actuación de los magistrados y fiscales no resultan suficientemente eficaces para evitar o disminuir los hechos de corrupción interna, ni para velar por el cumplimiento de las normas de conducta a las cuales se encuentran obligados.

Existen algunos problemas que tienen sus causas en las deficiencias del sistema constitucional las cuales son abordadas en la Nota de Política sobre Gobernabilidad¹⁵. No obstante, otros aspectos se deben a problemas institucionales, administrativos y legales, y, en gran parte, a la falta de voluntad política de construir un sistema judicial verdaderamente independiente y capaz que no pueda ser sujeto a presiones o injerencias.

PROPUESTAS

La estrategia apunta a la implementación efectiva del Plan Nacional de Integridad (PNI), que ha sido desarrollado sobre la base de las convenciones internacionales contra la corrupción y propone objetivos, medidas, actividades, metas y responsables. Ello sin detrimento de que se focalicen otras áreas no contempladas en el PNI o se elaboren planes específicos sectoriales.

Las estrategias, programas, planes y acciones sectoriales deben concretarse en esquemas de coordinación interinstitucional. Este enfoque sectorial permite abordar el trabajo de manera menos compleja, tanto en términos políticos como financieros y operacionales.

La promoción de las medidas preventivas del PNI resulta fundamental para la instalación de un sistema institucional que desaliente los hechos de corrupción y las prácticas como el prebendarismo y el clientelismo. A la vez, constituyen componentes fundamentales para la promoción de un Gobierno Abierto, que involucre a la ciudadanía más activamente no sólo en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción sino también en la orientación de las políticas públicas.

¹⁵Ver en www.paraguaydebate.org.py

Asimismo, es prioritario el fortalecimiento de la capacidad punitiva del Estado, principalmente de la actuación del Ministerio Público y del Poder Judicial para combatir la impunidad en este tipo de hechos ilícitos.

Medidas para promover la integridad en el ejercicio de las funciones públicas

En este ámbito se proponen medidas tendientes a lograr un sistema de servicio civil en el cual se respeten los principios de idoneidad e igualdad de trato y se busque un desempeño honorable y adecuado de las funciones públicas. La implementación efectiva de la carrera de la función pública es fundamental para crear un entorno institucional que desaliente la presencia de actos de corrupción y evite el clientelismo en la administración del Estado. Las propuestas son las siguientes:

- La generalización de los concursos públicos de méritos y aptitudes¹⁶ para la selección y promoción del personal público con la aprobación del reglamento de carrera del servicio civil elaborado por la Secretaría de la Función Pública que haga efectiva la obligatoriedad de la cobertura de cargos a través de estos procedimientos competitivos y públicos. Este aspecto es primordial para reducir la posibilidad de manipular los cargos y ascensos como mecanismos de clientela y profesionalizar la función pública orientada al servicio de la ciudadanía.
- La implementación de políticas de remuneración adecuadas a las responsabilidades y de sistemas de evaluación de desempeño que midan la gestión del personal público no sólo por el cumplimiento de los procedimientos sino por los resultados alcanzados en sus funciones, y que vinculen ese desempeño con un sistema de incentivos y sanciones.
- El mejoramiento del sistema disciplinario del personal público lo cual implica una mayor claridad normativa y mejorar las capacidades de los órganos responsables de la recepción de denuncias, de realizar las investigaciones y de llevar adelante los sumarios administrativos.
- La implementación del Código de Ética y el control del cumplimiento de las normas de conducta. Aspectos como el uso racional del tiempo oficial, de los bienes del Estado, uso de locales del Estado, prevención de conflictos de intereses, cumplimiento de las normas sobre declaración de bienes e intereses tienen relación con la aplicación de este sistema. Debe erradicarse la práctica de ejercer el poder para devolver favores particulares o

¹⁶ La Ley de la Función Pública 1626/2000 dispone que el sistema de selección para el ingreso y promoción en la función pública será el de concurso público de oposición. De acuerdo a la Ley, el concurso público se entiende como el conjunto de procedimientos técnicos que se basa en un sistema de ponderación y evaluación de informes, certificados, antecedentes, cursos de capacitación y exámenes, destinados a medir los conocimientos, experiencia e idoneidad del candidato, expresándolo en valores cuantificables y comparables, conforme al reglamento general preparado por la Secretaría de la Función Pública y aprobado por Decreto del Poder Ejecutivo.

privilegiar a un determinado grupo político, económico o familiar. Las decisiones de autoridades públicas deben considerar los intereses de todos y no privilegiar a un grupo o a una persona determinada. Los funcionarios no deben intervenir en asuntos o negocios que sean incompatibles con sus funciones.

- La aprobación de una legislación que reglamente la presentación y el control de las declaraciones de bienes de las autoridades y el funcionariado público, y establezca sanciones por el incumplimiento de esta obligación.

Medidas para promover la transparencia y el acceso a la información, y estimular la participación ciudadana

En este ámbito se proponen medidas regulatorias y administrativas que transparenten la gestión y promuevan un gobierno abierto, permitiendo e incentivando la participación de la ciudadanía en la orientación de las políticas públicas y en el seguimiento y control de la ejecución de la gestión. Ello permitirá por un lado complementar los controles institucionales con el control ciudadano y por otra parte incentivar un gobierno que se relacione fluidamente con la ciudadanía no solo con la apertura a la información sino consultando en forma activa las opiniones y sugerencias del público y estableciendo canales de contacto principalmente con la ayuda de las TICs. Se plantean las siguientes propuestas:

- La aprobación de una ley de acceso a la información que haga efectivo el derecho de la ciudadanía de acceder a las fuentes públicas de información tal como lo dispone el artículo 28 de la Constitución el cual establece que la ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes para el ejercicio de dicho derecho.
- La instalación de un sistema administrativo que facilite y agilice el trámite de solicitudes de información formuladas por la ciudadanía. Ello implica contar con los medios tecnológicos adecuados, tener un archivo ordenado y disponible para el público, y contar con los recursos y el personal suficiente para hacer efectivo dicho derecho. Para ese efecto, se recomienda dictar un decreto que promueva este sistema.
- La aprobación de una normativa que establezca la obligatoriedad de las autoridades de publicar en los sitios web oficiales determinada información institucional y relevante (informes, trámites, costos, organigramas, legislación, planes y metas, ejecución presupuestaria, etc.). Esto, además de hacer obligatoria la difusión sin aguardar una petición ciudadana, permitiría estandarizar la información relevante disponible en las páginas web oficiales.
- Que el gobierno de Paraguay fortalezca su participación de manera activa dentro de la Alianza para el Gobierno Abierto, dando impulso a las iniciativas acordadas en el marco

del Plan de Acción 2012¹⁷ con continuidad para el 2013; así como la promoción y difusión de esta Alianza a la ciudadanía, rindiendo cuentas en forma permanente e informando, con el uso de las TICs, como rezan los principios de la Alianza, para dar cumplimiento pleno a los compromisos asumidos.

- La implementación de sistemas adecuados de atención al público, que además de facilitar el acceso a la información, permitan a los ciudadanos formular consultas y aportar críticas y sugerencias, así como denuncias por irregularidades. Estos mecanismos deben garantizar una respuesta – aun cuando sea negativa – a la ciudadanía, acerca de las presentaciones que formulan.
- La utilización de los medios tecnológicos para agilizar los mecanismos de atención de denuncias, quejas y sugerencias del público, tales como los portales de internet, redes sociales, entre otros.
- La presentación y difusión de informes anuales públicos de gestión, mediante los cuales las autoridades informen, expliquen y justifiquen en público su desempeño al frente de las instituciones y los resultados de la gestión en base a las metas y objetivos trazados. A tales efectos, previamente es recomendable contar con líneas de base y metas cuantitativas y cualitativas que permitan al público comparar objetivamente si se cumplieron dichas metas e identificar cuáles son los avances y cuáles los aspectos pendientes. La difusión puede realizarse a través de audiencias públicas y de los medios tecnológicos como los sitios web y las redes sociales, etc. Y los informes deben estar abiertos a los aportes, críticas y observaciones de la ciudadanía para lo cual deben habilitarse los correspondientes canales de atención y establecerse mecanismos de respuesta ágil.
- La presentación y difusión de informes anuales públicos de gestión sobre el uso de los gastos que provengan de las entidades binacionales Itaipú y Yacyretá.
- La presentación y difusión de informes anuales públicos de gestión sobre el uso de los gastos que realizan las organizaciones no gubernamentales con los aportes que reciban del Presupuesto General de la Nación.
- La aprobación de una legislación que reglamente el uso y control de los gastos reservados del Estado.
- La implementación efectiva de la legislación de financiamiento político facilitando el acceso a la información pública de los informes presentados por los partidos políticos sobre los gastos e ingresos de campaña y sobre los ejecutados con relación a los apor-

¹⁷ <http://www.opengovpartnership.org/countries/paraguay>

tes estatales. El control efectivo del financiamiento de la política es fundamental para desalentar las comisiones ilegales y la vinculación de la política con la corrupción y otras formas de delincuencia.

- La implementación de periodos de información pública antes de la aprobación de proyectos relevantes que permitan al público canalizar sus observaciones y sugerencias.
- El uso de las nuevas tecnologías de información y de la implementación del gobierno electrónico, para fortalecer la capacidad de escucha activa y facilitar la canalización de observaciones y sugerencias del público sobre los proyectos del gobierno.
- La aprobación de una legislación que promueva el uso de mecanismos de participación ciudadana tales como las audiencias públicas o la instalación de órganos de consulta integrados por organizaciones de la sociedad civil. Se recomienda el impulso del proyecto de ley de participación ciudadana presentado al Congreso. Asimismo, se recomienda promover las propuestas de espacios de participación del Proyecto de Innovación Estructural del Poder Ejecutivo, en particular: **(i)** el impulso de la Comisión Pro Equipo Nacional de Estrategia de País (ENEP) como instancia de participación de sectores organizados de la sociedad civil para debatir y delinear las estrategias, objetivos y metas de largo plazo de la Agenda de Futuro del País, como marco a la planificación del desarrollo nacional; **(ii)** la instalación de la figura de las audiencias ciudadanas ministeriales para informar sobre políticas y medidas o para recabar la opinión de la ciudadanía y evaluar la calidad de los servicios; **(iii)** la instalación de los Consejos Ciudadanos sectoriales como instancias integradas por representantes de sectores organizados de la sociedad civil de referencia en el área de competencia de cada Ministerio o Secretaría, con el objetivo de monitorear los planes estratégicos y las políticas públicas.
- La capacitación de líderes de las organizaciones civiles sobre temas presupuestarios y administrativos para que puedan comprender lo que se propone y se discute y tener la posibilidad de formular críticas y aportes razonables. En este contexto, es fundamental contar con el apoyo de profesionales especializados en la materia que puedan colaborar con las organizaciones ciudadanas en la comprensión de los temas presupuestarios y administrativos y en la formulación de críticas y aportes.
- El desarrollo e implementación de programas de formación cívica y de debate en valores democráticos y ética pública en la educación formal y no formal para promover la construcción de una ciudadanía activa que conozca el funcionamiento del Estado, sus derechos y obligaciones y los valores de la democracia, y sea capaz de participar con responsabilidad en el control de la gestión pública.
- La utilización de los medios públicos de difusión (internet, televisión pública, radio pública) para la implementación de programas de educación cívica y de formación.

- La instalación de mecanismos institucionales que den sostenibilidad a la televisión pública y a la radio pública y garanticen su uso informativo y educativo para toda la ciudadanía sin discriminación, más allá de cada gobierno.

Medidas de mejora de la gestión institucional

Estas medidas apuntan al fortalecimiento, o reorganización en su caso, de las instituciones que actúan en el sector, así como la coordinación de estrategias y acciones, para un mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y una mayor eficacia y eficiencia en la implementación de las estrategias. Se propone lo siguiente:

- El mejoramiento de los medios de coordinación de las instituciones del sector, haciendo efectiva la función de coordinador de la Secretaría Nacional Anticorrupción en materia de políticas de integridad, transparencia y anticorrupción en el ámbito del Poder Ejecutivo, tal como lo establece el decreto de su creación.
- La implementación de los Consejos Consultivos referidos en el decreto de creación de la SENAC con representantes de las instituciones que tienen participación en el sector y con referentes de las organizaciones no gubernamentales y otros sectores de la sociedad civil.
- El fortalecimiento de la SENAC asignándole los recursos humanos y materiales necesarios para su funcionamiento.
- La elaboración de un programa de difusión del Código de Ética orientado a los funcionarios y autoridades, y de un proceso de capacitación continua en su aplicación y uso.
- La fusión de las unidades de transparencia, con las unidades anticorrupción institucionales referidas en el Decreto de creación de la SENAC, y en su caso, con las unidades de investigación interna. Debería existir una sola unidad institucional responsable de la aplicación de las políticas de integridad, transparencia y anticorrupción.
- El fortalecimiento de la Contraloría General de la República y de la Auditoría General del Poder Ejecutivo y las auditorías institucionales. Este fortalecimiento requiere: **(i)** poner un énfasis en la profesionalización de la carrera en esas instituciones, implementando los mecanismos de selección y promoción que garantice la cobertura de cargos con personas idóneas; **(ii)** un sistema de evaluación de desempeño que no solo mida el cumplimiento de los procedimientos sino también los resultados de la gestión; **(iii)** la capacitación continua de profesionales en las técnicas de auditoría y en la aplicación del MECIP; **(iv)** el control de los estándares de integridad de autoridades y funcionarios; **(v)** la mejora del marco legal institucional.

- La presentación de informes públicos de rendición de cuentas sobre los resultados de la gestión de los órganos que actúan en este ámbito.

Medidas para fortalecer la capacidad de investigación y sanción de los hechos de corrupción

Las medidas que contribuyan a fortalecer la capacidad investigativa y punitiva del Estado se relacionan principalmente con las reformas generales del sistema de justicia. En efecto, aspectos como el sistema de carrera judicial, los mecanismos de control de gestión de la actuación de magistrados y fiscales, la selección objetiva de magistrados probos y capaces, el sistema disciplinario de magistrados y fiscales influyen, sin lugar a dudas, en la mejora del sistema sancionador del Estado en esta materia. Algunas de las medidas de fondo, como la adecuada conformación de la Corte Suprema de Justicia están supeditadas a la firme voluntad de la clase política de conformar una alta magistratura proba, idónea e imparcial, y eventualmente a reformas constitucionales que mejoren el mecanismo de selección de los Ministros de la Corte Suprema de Justicia y de los magistrados y fiscales.



No obstante, y sin perjuicio de lo precedentemente expuesto, se proponen algunas medidas que pueden ser implementadas con reformas administrativas y legales y que apuntan a mejorar específicamente la capacidad investigativa y punitiva de los órganos competentes, a impulsar la recuperación de activos que son producto de hechos de corrupción y a posibilitar un mayor control ciudadano en la actuación de los órganos competentes. Se proponen las siguientes:

- La instalación de un mecanismo de monitoreo ciudadano de los principales casos de corrupción que están siendo objeto de procesos penales, con la participación de organizaciones no gubernamentales especializadas, y con la colaboración de expertos y académicos que contribuyan con el sistema de seguimiento.
- El fortalecimiento de la unidad especializada en delitos económicos y anticorrupción, con la mejora de las técnicas de investigación y persecución de hechos de corrupción y la dotación de recursos suficientes para el efecto. El fortalecimiento de la unidad debe ir acompañado de un mecanismo de información pública de la gestión que podría consistir en la presentación de informes en el cual se rinda cuentas de los resultados de las investigaciones, sometiendo dichos informes al sistema de monitoreo ciudadano precedentemente mencionado. Asimismo, es fundamental que se refuercen los controles institucionales del Ministerio Público sobre la actuación de esta unidad, lo cual debe incluir no solo los controles de gestión procesal y administrativo sino también los controles sobre el cumplimiento de las normas de conducta ética que sean aplicables a estos cargos.
- La implementación efectiva de la carrera judicial y fiscal basada en la idoneidad y desempeño.

- El fortalecimiento de los sistemas de recepción de denuncias y de protección de las personas denunciantes de hechos de corrupción. Y el seguimiento de estas denuncias brindando información suficiente sobre sus resultados.
- El fortalecimiento de la Procuraduría General de la República para buscar la recuperación de los activos o bienes que constituyen un producto de los actos de corrupción y el resarcimiento al Estado por los daños causados. Ello requiere: **(i)** tener capacidad de investigación y de recolección de evidencias y obtener la cooperación fluida de las instituciones afectadas o que puedan brindar información clave para el efecto; **(ii)** contar con los recursos necesarios para financiar el personal, las investigaciones y las acciones; **(iii)** contar con personal idóneo suficiente para el efecto; **(iv)** coordinar los esfuerzos con el Ministerio Público y la Contraloría General de la República; **(v)** dotarle de un marco jurídico claro a la Procuraduría General de la República que le brinde una organización y unas competencias suficientes para cumplir con su misión.
- El fortalecimiento de los sistemas de auditoría de gestión y de superintendencia de la Corte Suprema de Justicia sobre la actuación de los magistrados que intervienen en los casos de corrupción. El control sobre los magistrados debe incluir el del cumplimiento de las normas de conducta ética y de las declaraciones de bienes presentadas. Este fortalecimiento debe ir acompañado de informes públicos sobre el avance de las actuaciones procesales que permitan un monitoreo ciudadano.
- El mejoramiento de los sistemas de coordinación entre la Contraloría General de la República, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero, el Ministerio de Hacienda y el Ministerio Público en los criterios de investigación, detección y denuncia de los hechos de corrupción o hechos vinculados como el lavado de dinero.
- El desarrollo de sistemas adecuados de seguimiento, evaluación e información pública sobre la situación y los resultados del enjuiciamiento a magistrados y fiscales involucrados en hechos de corrupción, sustanciados ante el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados.
- El fortalecimiento del sistema disciplinario de la Policía Nacional, en especial el área de asuntos internos y la justicia policial, mejorando los sistemas de denuncias y de protección a las personas denunciantes.

FUENTES CONSULTADAS

- Informe de la sociedad civil para la IV Ronda de análisis en el marco del mecanismo de seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción– CICC. Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción. 2011. Documento realizado para la cuarta ronda de análisis de la OEA en el marco del MESICIC. Semillas para la Democracia, GEAM, Universidad Católica, y Centro de Estudios Judiciales (CEJ).
- Evaluación del Sistema Nacional de Integridad. Paraguay 2011-2012. Transparencia Internacional.
- Plan Nacional de Integridad (anteriormente Plan Nacional Anticorrupción – 29 de noviembre de 2000). Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad. Gobierno de la República del Paraguay – Instituto del Banco Mundial.
- Plan Nacional de Integridad 2006-2010. Vigencia prorrogada por el Decreto N° Decreto N° 10.144/2012, art. 4 inciso m.
- Convención Interamericana contra la Corrupción. Desafíos para la República del Paraguay. Informe de Paraguay de la Primera Ronda de Evaluación. Publicación del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI). Asunción, 2003.
- Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción.
- Transparencia y gobierno abierto: ¿qué gobierno quiere el gobierno abierto?. Manuel Villoria Mendieta XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 Nov. 2012.
- Constitución de la República del Paraguay.
- Ley N° 1626/2000 de la Función Pública.
- Decreto 10.143/2012 por el cual se aprueba el Código de Ética del Poder Ejecutivo que establece la vigencia de un sistema de gestión ética en base a valores y normas que deben regir y orientar la conducta de las autoridades y los servidores públicos.
- Decreto N° 10.144/2012 Por el cual se crea la Secretaría Nacional Anticorrupción (SE-NAC) dependiente de la Presidencia de la República.
- Decreto del Poder Ejecutivo N° 7526/11 que crea la Comisión Pro ENEP.
- Decreto del PE N° 8454/2012 que se dispone su integración y se designa a sus integrantes.
- Declaración sobre Gobierno Abierto. Open Government Partnership. Setiembre de 2011.
- Nota remitida por el Estado paraguayo (STP/S.E./N° 1331/2011) en <http://www.opengovpartnership.org/countries/paraguay>.
- www.paraguaydebate.org.py

/Paraguay Debate 
@paraguaydebate 
prensa@paraguaydebate.org.py
www.paraguaydebate.org.py
Tel.: (021) 452 520