

Informe de la sociedad civil sobre el Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC) en Paraguay

Año 2011

Documento realizado para la IV Ronda de Análisis de la OEA en el marco del MESICIC



Semillas
para la Democracia



CENTRO DE
ESTUDIOS
JUDICIALES



gestión Ambiental
para el desarrollo sustentable

Universidad
Católica
"Nuestra Señora de la Asunción"



La edición e impresión del presente informe fueron co-financiadas por la Unión Europea y Transparency International en el marco del proyecto “Fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en Paraguay para la lucha contra la corrupción”. El contenido de esta publicación es responsabilidad exclusiva del equipo técnico autor de este informe y en ningún caso debe considerarse que refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Créditos de la publicación:

Coordinación y edición: Laura Bado (CEJ)

Fotos: René González

Corrección: Antolín Cantero

Diseño: Leandro Piccardo

Impresión: AGR

Asunción, Paraguay. Marzo de 2012

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.

Equipo técnico responsable del informe:

- Mercedes Argaña - Gestión Ambiental (GEAM)
- Carmen Romero - Gestión Ambiental (GEAM)
- Marta Ferrara - Semillas para la Democracia (SPD)
- María Victoria Rivas - Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ)
- Oscar Morel - Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ)
- Camilo J. Filártiga Callizo - Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (CPP-UC)

El equipo técnico responsable agradece la colaboración de la Academia Veritatis, de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, en la recolección de datos para el presente informe.

Asunción, Paraguay. Diciembre de 2011

ÍNDICE

I.	Introducción.....	07
II.	Breve reseña institucional de las organizaciones que conforman el grupo de trabajo	09
III.	Metodología	11
IV.	Marco Jurídico Constitucional para la lucha contra la corrupción	12
V.	Aspectos legales para el acceso a la información.....	15
	Anteproyectos de leyes relacionados con la lucha contra la corrupción	19
	• Anteproyecto de Ley de Acceso a la Información.	
	• Anteproyecto de Ley de Participación Ciudadana.	
VI.	Acciones concretas identificadas en las instituciones gubernamentales en cuanto a mecanismos de acceso a la información, mecanismos de consulta, mecanismos para estimular la participación ciudadana y para dar seguimiento de la gestión pública	22
a)	Mecanismos de acceso a la información.....	22
	• Poder Ejecutivo	
	• Poder Judicial	
	• Poder Legislativo	
	• Contraloría General de la República	
	• Ministerio Público	
b)	Mecanismos de consulta.....	32
	• Poder Judicial	
	• Poder Ejecutivo	
	• Poder Legislativo	
	• Contraloría General de la República	
	• Ministerio Público	
c)	Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública.....	35
d)	Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública	36
VII.	Conclusiones	37
VIII.	Recomendaciones	40

I. Introducción

Para el grupo de las ONG que conforman el equipo de trabajo a cargo del presente informe, la corrupción es considerada como un problema grave que atenta contra la institucionalidad que sustenta la democracia y, por ello, debe ser combatida involucrando en esta lucha a diferentes actores sociales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil.

El presente informe es resultado del análisis, desde la visión de la sociedad civil, del grado de cumplimiento de la Convención Interamericana de Lucha Contra la Corrupción en Paraguay, en particular en lo concerniente a los “Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción”¹.

En esta ocasión, organizaciones de la sociedad civil se han agrupado para poder realizar un informe de manera conjunta y poder destacar los avances y observar los obstáculos y falencias que todavía presenta la República del

Paraguay en lo relacionado con esta cuestión. El grupo está integrado por Semillas para la Democracia, el Centro de Estudios Judiciales (CEJ), el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” y Gestión Ambiental (GEAM).

El análisis realizado ha comprendido la revisión del marco normativo y de las iniciativas llevadas a cabo por instituciones de los tres Poderes del Estado con respecto al objeto de estudio referido previamente.

Para el grupo de las ONG que conforman el equipo de trabajo a cargo del presente informe, la corrupción es

1- Artículo III, párrafo 11, de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC)

considerada como un problema grave que atenta contra la institucionalidad que sustenta la democracia y, por ello, debe ser combatida involucrando en esta lucha a diferentes actores sociales, incluidas las organizaciones de la sociedad civil.

Se considera muy oportuna la asociación internacional para luchar contra este mal, y que esta debe ser enriquecida y sostenida por el esfuerzo local de concretar medidas efectivas de combate a la corrupción.

Como parte de la contextualización del marco en el cual opera la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) y las normas nacionales anticorrupción, cabe advertir que en el Paraguay todavía pueden observarse prácticas clientelares en la gestión pública y opacidad en el manejo de los recursos públicos. En este sentido, Paraguay sigue con índices negativos de percepción de corrupción, lo cual amerita una atenta mirada al funcionamiento real de los mecanismos incorporados y de los desafíos que siguen aún pendientes.

II. Organizaciones que conforman el grupo de trabajo

Breve reseña institucional

A) SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA (www.semillas.org.py)

Semillas para la Democracia es una organización civil sin fines de lucro que tiene por objetivo principal el mejoramiento de la calidad de la democracia, a través de la promoción de la participación ciudadana, la equidad social y el ejercicio responsable del gobierno.

Para cumplir con su objetivo, se propone:

- Trabajar para remover todo tipo de discriminación en la sociedad,
- Promover una participación ciudadana organizada, responsable y crítica,
- Impulsar el desarrollo del conocimiento,
- Cooperar en las áreas de especialidad de la organización con organismos públicos,
- Desarrollar programas de apoyo, asistencia técnica y asesoramiento,
- Trabajar con los organismos, instituciones o grupos nacionales e internacionales.

Todo esto, a través de seminarios, talleres, investigaciones, publicaciones, campañas de comunicación, proyectos de ley, pro-

ducciones audiovisuales, entre otros.

Áreas de trabajo:

- Participación ciudadana y de partidos políticos.
- Comunicación e incidencia.
- Justicia, género y DD.HH.

B) Centro de Políticas Públicas - Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” (www.cpp-uc.org)

El Centro de Políticas Públicas es una entidad de la Universidad Católica “Nuestra Señora de la Asunción” vinculada a otras organizaciones nacionales e internacionales, dedicada a la promoción de la investigación para la generación de conocimientos científicos multidisciplinarios y la formación de capital humano especializado que permite apoyar e intervenir en el fortalecimiento y desarrollo del estado de derecho en el Paraguay.

C) CENTRO DE ESTUDIOS JUDICIALES

(www.cej.org.py)

El Centro de Estudios Judiciales del Paraguay (CEJ) es una organización civil sin fines de lucro dedicada al mejoramiento de las instituciones relacionadas con el sistema judicial, la participación ciudadana y el ejercicio responsable del gobierno judicial, propiciando un acceso real a la justicia por parte de todos los paraguayos y paraguayas, en igualdad de condiciones.

Desde su área Anticorrupción, el trabajo del CEJ se orienta al desarrollo de reformas en favor del mejoramiento de la calidad institucional y los índices de gobernabilidad, apuntando al conjunto de herramientas y políticas en materia de transparencia, gestión institucional y participación ciudadana. Corrupción y democracia dan cuenta de relaciones sociales cuyos vínculos se cristalizan dentro del aparato estatal, por cual los esfuerzos del CEJ se dirigen a disminuir la corrupción y a fortalecer la democracia.

Otras áreas de trabajo del CEJ son Justicia y convivencia democrática; Justicia y derechos humanos; Justicia y política; y Justicia y gestión judicial.

D) GEAM

(www.geam.org.py)

geAm - Gestión Ambiental es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, con la misión de gestionar la sustentabilidad del desarrollo integrando las dimensiones económicas, sociales y ambientales y articulando iniciativas públicas y privadas.

Desde su área de Democracia y Transparencia, geAm apuesta al fortalecimiento de la democracia en el país, propiciando reformas para una gestión eficiente y transparente del Estado, a través de las siguientes acciones:

- Acompaña a las instancias del gobierno nacional y del local en iniciativas que reduzcan la discrecionalidad y el prebendarismo en la administración pública.
- Colabora con iniciativas de acceso a la información pública; profesionalización del funcionariado; rendición de cuentas de los gobernantes; y regulación del financiamiento político.
- Promueve el debate ciudadano; la capacitación de líderes políticos, autoridades y funcionarios y la construcción de herramientas para un mejor desempeño de funciones.

Otras áreas de trabajo de geAm son: Agua y Saneamiento; Desarrollo y Gobierno Local; Ordenamiento del Territorio y Catastro; y Residuos Sólidos.

III. Metodología

El presente informe ha sido elaborado en varias etapas. Primeramente, se ha delimitado el campo de la investigación, estableciéndose como objeto de análisis “los mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción” (artículo iii, párrafo 11 de la Convención), que a su vez se subdivide en los siguientes puntos:

- Mecanismos de participación en general
- Mecanismos para el acceso a la información
- Mecanismos de consulta
- Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública
- Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

Como segundo paso, se ha realizado el relevamiento de información. Para esto se ha contado con el apoyo de un grupo de estudiantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica, coordinado por el equipo de trabajo de OSCs, quienes se encargaron de visitar las instituciones públicas y de relevar los datos e insumos necesarios para presentar este informe. Esta experien-

cia fue sumamente aprovechada por los estudiantes quienes manifestaron el interés de generar proyectos de investigación sobre estos temas a partir de esta experiencia realizada. Esta tarea, además, ha permitido contar con un banco de datos que ha servido de base para elaborar un informe objetivo, crítico, que valora tanto las cuestiones positivas que se han realizado en este campo, como los obstáculos e inacciones todavía existentes.

En tercer lugar, se ha avanzado en el análisis normativo, empezando por lo existente en la Constitución Nacional, avanzando hacia normas de menor rango. Se ha considerado esencial la revisión normativa porque son éstas las que permiten institucionalizar los mecanismos.

En cuarto lugar, se ha tratado de identificar otras iniciativas, además de las legales, que permitan concretar en la práctica los indicadores en cuestión, sin estar expresa y taxativamente regulados por las normas internas, no obstante, representan avances que consolidan posteriormente regulaciones expresas o están realizadas en miras a objetivos superiores que coinciden con los mecanismos analizados.

IV. Marco Jurídico Constitucional para la lucha contra la corrupción

Los principios republicanos y democráticos (de la Constitución Nacional) son armónicos con el espíritu de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ya que apuntalan al fin esencial del Estado, que es la búsqueda del bien común.

El análisis toma como punto de partida lo que establece la Constitución Nacional en cuanto al tema de referencia. Se señalan en particular las disposiciones que son pertinentes y se refieren, además, los vacíos de la misma. En primer lugar, es importante destacar que la Constitución de la República no hace mención expresa a la corrupción y a la transparencia. No obstante, los principios republicanos y democráticos son armónicos con el espíritu de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, ya que apuntalan al fin esencial del Estado, que es la búsqueda del bien común.

La Constitución paraguaya declara, entre sus primeros artículos, un Estado de Derecho, lo que significa que gobernantes y gobernados lo deben respetar y vivir dentro de su marco regulatorio.

La adopción de una forma de gobierno democrática de tipo representativo, participativo y pluralista abre las primeras vías a la inclusión ciudadana en el gobierno, con los mandatarios que administran la cosa pública.

El equilibrio de Poderes establecido en el art. 3 es un sistema de recíproco control, equilibrio y coordinación que limita al Poder Público estatal. Esta norma es esencial a la hora de reducir la discrecionalidad y arbitrariedad en el ejercicio de la conducción del Estado y, por ello, un obstáculo fundamental a la corrupción.

En materia de acceso a la información tenemos un artículo que da apertura para el desarrollo de la materia. El artículo 28 establece: ***“Del derecho a informarse. Se reconoce el derecho de las***

personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. 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. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios”.

Como vemos, con claridad se habla de “fuentes públicas de información”. No obstante, nuestra legislación aún no ha regulado este derecho a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Sin embargo, esta situación no obsta a que las autoridades restrinjan información, como veremos más adelante. Otras normas armonizan con el desarrollo de este derecho, pero la falta de taxatividad legal permite que ciertos obstáculos se puedan mantener, bajo la excusa de la formalidad.

En cuanto a mecanismos de consulta, se legitima este derecho en todo el sistema público estatal, en el artículo 40 de la Constitución: **“Del derecho a peticionar a las autoridades.** *Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo”.*

La consagración de este derecho abre el camino a la participación consultiva frente a las autoridades. La posibilidad

de formular consultas no debe ser unidireccional. Con la apertura de la vía consultiva, los ciudadanos particulares pueden consultar a las autoridades sobre asuntos públicos. No obstante, la falta de reglamentación de este derecho puede generar muchos obstáculos a la hora de obtener una respuesta. La dispersión legislativa existente en el ámbito administrativo lleva a una confusión y falta de claridad a la hora de proceder de las autoridades. Definitivamente, la reglamentación clara de este derecho a través, de una ley única, permitiría mejorar cualitativamente el ejercicio de este derecho.

El mecanismo fundamental en materia de consulta popular está consagrado en el artículo 121, que enuncia lo siguiente: **“Del referéndum.** *El referéndum legislativo, decidido por ley, podrá o no ser vinculante. Esta institución será reglamentada por ley”.* La inclusión de esta norma permite la participación en procesos legislativos de importancia general. La posibilidad de ser vinculante hace que este instrumento sea de efectiva aplicación al momento de ser consultada la ciudadanía. Esta norma tiene su desarrollo en el Código Electoral, lo que hace totalmente aplicable este derecho constitucional.

Además, la Constitución incorpora en su artículo 123 la posibilidad ciudadana de presentar proyectos de ley, como se enuncia a continuación: **“De la iniciativa popular.** *Se reconoce a los electores el derecho a la iniciativa popular para proponer al Congreso proyectos de ley. La forma de las propuestas, así como el número de electores que deban suscribirlas, serán establecidos en la ley”.* La forma de ejercicio de este derecho también está desarrollada en el

Código Electoral y está en pleno funcionamiento.

Por su parte, en el artículo 117, la Constitución refiere los derechos políticos en general y establece: *“Los ciudadanos, sin distinción de sexo, tienen el derecho a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de sus representantes, en la forma que determinen esta Constitución y las leyes”*. Con esta norma se da la posibilidad de realización de audiencias públicas en cualquier asunto de interés público.

Finalmente, la Carta Magna, en su artículo 45, abre una ventana al ejercicio pleno de los derechos consagrados en ella, de tal forma que enuncia cuanto

sigue: ***“De los derechos y garantías no enunciados.*** *La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la personalidad humana, no figuran expresamente en ella. La falta de ley reglamentaria no podrá ser invocada para negar ni para menoscabar algún derecho o garantía”*.

Como se ve, la Carta Magna establece que la falta de desarrollo normativo subconstitucional no impide que se dé la puesta en práctica de ciertos derechos. La autoridad no puede, entonces, valerse de la falta de reglamentación legislativa para negar derechos y garantías elementales.

V. Aspectos Legales para el Acceso a la Información

La recomendación dada al Paraguay desde la primera ronda de evaluación ha sido que se instituyan normas jurídicas que apoyen el acceso a la información pública.

La recomendación dada al Paraguay desde la primera ronda de evaluación ha sido que se instituyan normas jurídicas que apoyen el acceso a la información pública. En esta sección del informe se pretende realizar una revisión de las innovaciones legislativas acerca del acceso a la información pública y los mecanismos de consulta, en el periodo evaluado que abarca los años 2010 y 2011.

A priori, el análisis muestra que la ausencia de dos leyes claves –por un lado, la de Acceso a la Información, y, por otro, la de Participación Ciudadana– genera un gran vacío y desorden para el ejercicio de esos derechos. Los mecanismos actualmente existentes son disposiciones específicas que reglamentan cuestiones constitucionales o normas de inferior jerarquía que se fundamentan en disposiciones de la Convención Interamericana.

Como se refirió previamente, en materia de acceso a la información se carece

de una ley general que rijan a todas las instituciones del Estado. No obstante, en cuanto a leyes de alcance general se encuentran algunos avances aplicables en el ámbito municipal.

Al respecto, cabe referir que la nueva **Ley Orgánica Municipal, 3966/2010**, incorpora en su artículo 68 la siguiente disposición: “*Del Acceso a la Información. Obligación de Proporcionar Información. La Municipalidad estará obligada a proporcionar toda información pública que haya creado u obtenido, de conformidad al artículo 28 “Del derecho a informarse” de la Constitución Nacional, dentro del plazo que se les señale, el cual no podrá ser mayor de quince días*”.

Como puede notarse, la nueva ley concuerda con la disposición constitucional del derecho a informarse y avanza en una cuestión esencial para la eficacia de este derecho, determinándole un plazo máximo para su respuesta. A

pesar de la falta de criterios claros de clasificación del tipo de información que puede ser negada o proporcionada, resulta un avance el hecho de delimitar en el tiempo la respuesta.

Otro artículo innovador de esta ley es el 70, que consagra el carácter público de las sesiones plenarias de la Junta Municipal. Asimismo, el artículo 71 de la misma ley establece la publicidad de los órdenes del día, e incluso la forma en que deben hacerlo para que sea de acceso a la ciudadanía y enuncia cuanto sigue: *“Las Presidencias de las Juntas Municipales deberán hacer públicos sus órdenes del día como mínimo veinticuatro horas antes de la sesión plenaria, salvo en los casos de sesiones extraordinarias urgentes, lo cual deberá ser comunicado con doce horas de anticipación. La publicidad se realizará a través de murales que deberán estar colocados al acceso del público en el local de la Junta Municipal. Además, deberá estar disponible en las oficinas de atención al público de la Intendencia”*.

En consonancia con las normas relacionadas con la participación, entran en juego las relacionadas con la participación ciudadana. La referida ley, en su artículo 66, enuncia cuanto sigue: *“Promoción de la Participación Ciudadana. Las municipalidades promoverán la participación de los habitantes del municipio en la gestión municipal y el desarrollo de las asociaciones ciudadanas para la realización de actividades de interés municipal, que serán reglamentados por Ordenanza, conforme a lo que establecen la Constitución Nacional y las leyes que regulan la materia”*.

Ya en sus artículos 57 y 65, hace mención a la posibilidad de constituir Juntas

Comunales de Vecinos y a las comisiones vecinales, respectivamente, con una amplia cantidad de posibilidades de cooperar con la gestión del gobierno municipal.

Reforzando estos artículos, el 72 habilita la Participación de las Organizaciones Ciudadanas en las Sesiones de las Comisiones Asesoras de las Juntas Municipales. El mismo artículo enuncia cuanto sigue: *“Las organizaciones ciudadanas podrán solicitar a la Junta Municipal un espacio para efectuar alguna exposición verbal ante las Comisiones Asesoras de la Junta Municipal que guarde relación con algún punto del orden del día o bien tenga un interés relevante para su organización y para la población en general. La participación en las Comisiones Asesoras se regirá por el reglamento aprobado por la respectiva Junta Municipal”*.

En cuanto a mecanismos de consulta, puede leerse en el artículo 69 la posibilidad de realización de audiencias públicas. Estas se hacen con el objetivo de recabar la opinión ciudadana, evaluar la calidad de los servicios o debatir temas de interés público de la comunidad, pudiendo los participantes debatir y opinar sobre el tema objeto de la convocatoria.

El carácter de estas audiencias es de tipo consultivo y no es vinculante. Significa que las opiniones y propuestas presentadas no deben necesariamente llevarse a cabo. Se deja a cargo de las municipalidades la reglamentación de la forma de su realización. En la legislación nacional, presenta un carácter bastante innovador, pues, a pesar de que se dan audiencias públicas en otros ámbitos del Estado, es la única que se consagra en una ley de aplicación general e institucionaliza este mecanismo.

En materia de acceso a la información, se carece de una ley general que rija a todas las instituciones del Estado. No obstante, en cuanto a leyes de alcance general se encuentran algunos avances aplicables en el ámbito municipal. También cabe referir el Código Electoral Paraguayo, que reglamenta el referéndum y la iniciativa popular.



Las sesiones de la Junta Municipal de Asunción son “de carácter público”, según la nueva ley Orgánica Municipal.

Como antecedente de interés, cabe referir una ley anterior al periodo evaluado, que reglamenta dos instituciones participativas: el referéndum y la iniciativa popular. Este es Código Electoral Paraguayo, Ley 834/96.

Con respecto al *referéndum*, define en el artículo 259 que es “una forma de consulta popular que se celebrará de acuerdo a las condiciones y procedimientos regulados en el presente código

go”. La iniciativa para la consulta por esta vía corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo, a 5 senadores o 10 diputados. Podrá ser o no vinculante y su autorización para la convocatoria depende exclusivamente del Congreso, en la forma que se tratan y sancionan las leyes según la Constitución y los reglamentos de cada cámara.

Los temas a ser consultados y el carácter del referéndum deben ser indicados

al momento de su presentación, respetando las limitaciones constitucionales. Asimismo, se regirá por los principios del sufragio universal, libre, directo y secreto por mayoría simple de votos.

Esta institución permite no solo la participación en la decisión sobre proyectos de jerarquía legal, sino que, además, permite realizar enmiendas constitucionales, como la consulta recientemente implementada sobre el voto paraguayo

en el extranjero, que, luego de los resultados, constituye ahora un derecho para los ciudadanos paraguayos residentes en el exterior de la República.

El Código Electoral también reglamenta, en su artículo 266, la *iniciativa popular*, que es de carácter constitucional. A través de este mecanismo se habilita la vía para presentar proyectos de ley por parte de ciudadanos, tras cumplir una serie de requisitos. Como vemos,

la formulación de leyes es una vía abierta a la ciudadanía, en una y otra medida, en el referéndum y en la iniciativa popular. No obstante, a través de la práctica de audiencias públicas, la ciudadanía puede discutir algunos proyectos de ley por medio de este mecanismo que está normado en el reglamento interno de ambas cámaras legislativas.



Referéndum: La inclusión de esta norma en el Código Electoral permite la participación en procesos legislativos de importancia general.

Anteproyectos de leyes relacionados con el acceso a la información pública y la participación ciudadana en lucha contra la corrupción

Actualmente, se encuentran en el Congreso Nacional para su estudio dos proyectos de leyes que, de aprobarse, tendrían una incidencia directa en la calidad de la participación ciudadana y su involucramiento efectivo en el control de la gestión pública. Estos proyectos tienen que ver con acceso a la información pública y con establecer y regular los medios de participación ciudadana en los asuntos públicos.

Desde la sociedad civil, se ha venido impulsando el anteproyecto de Ley de Acceso a la Información. Organizaciones, gremios y académicos constituyeron el Grupo Impulsor de Acceso a la Información, para luchar por una ley que reglamente y asegure el acceso a la información pública.

En concordancia con las disposiciones constitucionales y los compromisos internacionales del Estado paraguayo, se presentó este proyecto de ley a fin de suprimir las barreras que hoy existen por la falta de una clara reglamentación. Es por ello que se contemplan en el mismo las excepciones mínimas en las que se puede negar la información,

para protección de otros derechos o intereses, pero, como norma general, el libre e irrestricto acceso a la información.

Este proyecto de ley es uno de los pilares fundamentales para poder avanzar en construir un Estado más confiable e íntegro. Las instituciones que muestran transparencia tienen mayor aprobación en su gestión y funcionan con mayor claridad y eficiencia, al estar expuestas al control ciudadano. El Paraguay, al carecer de esta ley, posibilita cubrir con un manto de oscuridad gran parte de la gestión de los funcionarios del Estado, con lo cual se debilita la calidad democrática de las instituciones.



En el Congreso Nacional se encuentran para su estudio proyectos de ley de participación ciudadana y acceso a la información pública.

Este objetivo debe permanecer en la agenda mientras se busque una mayor transparencia.

En relación al proyecto de ley de Participación Ciudadana, mediante este se pretende regular los medios de participación ciudadana en la gestión pública, incorporando mecanismos participativos en las instancias gubernamentales. Si bien no se cuenta con una ley expresa en esta materia, las disposiciones relacionadas con promover los canales de participación ciudadana hoy están garantizadas en otras leyes, como la orgánica municipal, que establece todo un capítulo al respecto.

A esto debe agregarse la realización de numerosas experiencias de audiencias públicas realizadas en todo el país, fruto de las cuales se ha logrado dar un seguimiento a la gestión pública de las autoridades locales. Paralelamente, se han establecido, en muchos Municipios y Gobernaciones del país, prácticas de buena gobernanza que legitiman la gestión de las autoridades al incorpo-

rar, más allá de la audiencia de obligación legal, prácticas participativas en su gestión de gobierno.

Finalmente, está pendiente de estudio en la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados el proyecto de ley que Reglamenta el Art. 40 de la Constitución Nacional, del Derecho a Peticionar a las Autoridades.

En relación con la sanción de normas que establezcan consideraciones de igualdad de género o discriminación positiva a favor de las mujeres u otros grupos discriminados, existen esfuerzos observados al respecto, como el anteproyecto de Ley contra Toda Forma de Discriminación, que reglamenta el artículo 46 de la Constitución Nacional.

Otras medidas administrativas implementadas

El Modelo Estándar de Control Interno para las instituciones públicas del Paraguay (MECIP), propuesto por la Contra-

loría General de la República y adoptado por los tres Poderes del Estado², incorpora como parte de los estándares que tienen que desarrollar las instituciones públicas el Estándar de Comunicación. Este debe garantizar las acciones y mecanismos necesarios para la divulgación de la información pública a los diferentes grupos de interés, internos y externos, de la institución, mediante:

- La organización de los flujos de comunicación internos requeridos para el desarrollo de la función de la institución.
- La divulgación transparente, oportuna y veraz de los propósitos, los resultados de la gestión adelantados por la entidad, los proyectos ejecutados y la situación financiera, con especial énfasis en la rendición de cuentas a los órganos de control y a la sociedad.
- El manejo adecuado de los medios de comunicación, que permita que la información llegue efectivamente a los públicos a los que va dirigida.

Para ello, establece estándares referidos a la Comunicación Institucional, la Comunicación Pública y la Rendición Pública de Cuentas.

A partir del MECIP, varias instituciones públicas cuentan con Manuales de Comunicación Estratégica³ que establecen parámetros para el manejo de la información pública. Ahora bien, en varios manuales se menciona la necesidad de establecer orientaciones para el manejo de la información considerada confidencial, pero no hay evidencias de que se haya definido qué tipo de información pública debe ser considerada como confidencial. Como ejemplo, cabe citar lo que se refiere sobre el punto en el Manual de Auditoría General del Poder Ejecutivo. Dice: *“La Auditoría General del Poder Ejecutivo establecerá orientaciones para el manejo adecuado de la información considerada legalmente confidencial y será tratada según lo establecen la Ley, la prudencia y el buen sentido”*.

Dado que no se cuenta con Ley de Acceso a la Información y que no se cuenta con reglamentaciones específicas con respecto a lo que podría ser considerado como confidencial, es relativo que la existencia de estos manuales pueda ser reportado como un avance para facilitar el acceso a la información pública.

2- Decreto del Poder Ejecutivo 962/08, por el cual se establece y adopta el Modelo Estándar de Control para las Entidades Públicas del Paraguay.

3- Ministerio de Hacienda, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, Auditoría General del Poder Ejecutivo, Contraloría General de la República, entre otros.

VI. Acciones concretas identificadas en las Instituciones Gubernamentales

En cuanto a Mecanismos de Acceso a la Información, Mecanismos de Consulta, Mecanismos para estimular la Participación Ciudadana y dar seguimiento de la Gestión Pública

a. Mecanismos de Acceso a la Información

Poder Ejecutivo

Instituciones analizadas.

a) Secretaría de la Función Pública

Uno de los principales mecanismos para que la sociedad participe son las redes sociales como Facebook (el nombre de su perfil es Secretaría de la Función Pública - Paraguay), donde los ciudadanos pueden tener acceso a la información que contiene dicho perfil y, en consecuencia, realizar sus opiniones respectivas sobre dicho documento; con Twitter (la cuenta oficial es @SFPParaguay) la ciudadanía tiene acceso a la información que la institución postea, y puede realizar sus preguntas escribiendo en el perfil o mencionando al ministerio, para recibir respuesta a sus cuestiones, y también se cuenta con un foro.

b) Ministerio de Justicia y Trabajo

Uno de los principales mecanismos para que la sociedad participe es el de las redes sociales como Facebook (el nombre de su perfil es Ministerio de Justicia y Trabajo), donde la ciudadanía puede tener acceso a la información que contiene dicho perfil y, en consecuencia, realizar sus opiniones respectivas sobre dicho documento. Con Twitter, la ciudadanía tiene acceso a la información que la institución postea y puede realizar sus preguntas escribiendo en el perfil o mencionando al ministerio, y también cuenta con un foro.

c) Ministerio de Educación y Cultura

Uno de los principales mecanismos para que la sociedad participe es el de las redes sociales como Facebook (el nombre de su perfil es MECDigital - Ministerio

de Educación y Cultura - Paraguay), donde la ciudadanía puede tener acceso a la información que contiene dicho perfil y, en consecuencia, realizar sus opiniones respectivas sobre dicho documento. Con Twitter (la cuenta oficial es @MECpy), la ciudadanía puede acceder a la información que la institución postea, y realizar consultas escribiendo en el perfil o mencionando al ministerio, y también cuenta con un foro.

También es posible participar ingresando a www.mec.gov.py/cms/principal/contactos y realizar preguntas, con la opción de dirigir mensajes a las autoridades específicas que dicha página ofrece. Por otra parte, en la misma página –es decir, en www.mec.gov.py/cms/principal/contactos– existe un ítem con el nombre de Centro Virtual de Noticias, donde la ciudadanía puede elegir la sección de su interés e ingresar a la misma para obtener toda la información necesaria.

d) Dirección Nacional de Aduanas

Uno de los principales mecanismos para que la sociedad participe es el de las redes sociales como Facebook (el nombre del perfil es Dirección Nacional de Aduanas), donde la ciudadanía puede tener acceso a la información que contiene dicho perfil y, en consecuencia, realizar sus opiniones respectivas sobre dicho documento. Con Twitter (mencionando a la Dirección Nacional de Aduanas), la ciudadanía puede obtener respuestas a consultas, y también cuenta con un foro.

Otro mecanismo de participación que posee la Dirección Nacional de Aduanas es su página principal; en la dirección www.aduana.gov.py/direccion-nacional-

[aduana.html](#) se encuentra un ícono con el logo de “AYUDENOS A MEJORAR”, donde se pueden realizar sugerencias.

Poder Judicial

En lo relacionado a este indicador, el Poder Judicial ha tenido algunos avances en la implementación de políticas de transparencia e integridad. Desde el Plan Nacional de Integridad, que emergió para el impulso de políticas de transparencia y la implementación de las convenciones de lucha contra la corrupción, internalizado por la Corte Suprema de Justicia en el año 2008, se ha creado en esta institución la Oficina de Integridad Institucional, por la acordada 472/2007, y posteriormente fusionada en la Dirección de Asuntos Internacionales e Integridad Institucional, con la acordada 616/2010.

Desde esta dirección, y con la unidad de Integridad, se han llevado a cabo una serie de iniciativas para promover la transparencia dentro de este órgano del Estado. En lo relacionado con Acceso a la Información y Rendición de Cuentas, se han realizado Conversatorios Ciudadanos tanto en sede del Poder Judicial como en algunas sedes universitarias de Facultades de Derecho, con el objetivo de acercar más información sobre los sistemas administrativos del Poder Judicial.

En el 2011, se ha trabajado en un Mapa de Transparencia Institucional que permita detectar las debilidades en cuanto a acceso a la información, institucionalidad, riesgos de corrupción y sanción de los hechos y faltas. El objetivo del mismo es servir de instrumento guía para la elaboración de planes y acciones de mejoramiento sobre esas

materias. Fue elaborado en un proceso participativo con direcciones administrativas y el área jurisdiccional.

Se han realizado también jornadas de Expo Feria Judicial, oportunidades en las cuales las diversas direcciones y dependencias exponen sus datos, información, y tienen la oportunidad de dialogar con la ciudadanía directamente. Es una práctica que ya se ha realizado en varias oportunidades, tanto dentro como fuera del Poder Judicial, y permite ver en detalle niveles de información de cada una de las dependencias participantes.

Un avance importante en la consolidación de los procesos de transparencia es la Guía de los Espacios Amigables del Poder Judicial. El documento es la consolidación y sistematización de las buenas prácticas identificadas, que ya están siendo implementadas dentro del Poder Judicial.

Todavía es tarea de la Dirección de Asuntos Internacionales e Integridad Institucional difundir y capacitar en estos procesos, que han sido logrados con apoyo de organizaciones cooperantes. La instalación de una cultura de la transparencia y el acceso a la información es un trabajo que debe ser sostenido en el tiempo y constantemente desarrollado para el cumplimiento de su objetivo, que es servir al mejoramiento de los servicios, en este caso, la administración de justicia, y de elevar la calidad con la que se realiza

la misma, por medio de un mayor control y participación ciudadana.

Asimismo, el portal web del Poder Judicial se ha destacado en el ranking internacional de páginas judiciales, en una medición que hace anualmente el CEJA. Se puede acceder tanto a información administrativa como a jurisdiccional. Desde el “Centro de Acceso a la Información Judicial” (<http://www.pj.gov.py/centro/index.html>), se encuentra un buscador que puede ubicar acordadas, resoluciones, decretos, noticias, legajos de funcionarios e inclusive la agenda presidencial⁴. En materia jurisdiccional, el sitio cuenta con un portal específico de búsqueda (<http://www.csj.gov.py>)⁵, donde se puede encontrar jurisprudencia y fallos de la Corte Suprema de Justicia, los informes de gestión y producción de los despachos judiciales, y algunos formularios de gestión y de procedimientos jurisdiccionales.

Aun así, la página web del Poder Judicial presenta algunos aspectos a mejorar. Si bien es una página de información abundante, todavía es presentada como un portal noticioso. La accesibilidad de la información⁶ se dificulta por una organización dispersa o poco lógica. Más bien se observa una saturación de la misma. La existencia de dos dominios diferentes (www.pj.gov.py y www.csj.gov.py) también es un punto que dispersa la información. En este punto, es importante aclarar que para este año está prevista la presentación de la nue-

4- Observación: en el año 2012, el Poder Judicial lanzó una página web reestructurada, que no incluye el mencionado Centro de Acceso a la Información Judicial. Sin embargo, es posible acceder a Acordadas y Resoluciones, a información sobre Jurisprudencia y a Gestión de Causas desde su renovado portal.

5- Dicha página web está inserta dentro del sitio web actual, como un enlace destacado: “Jurisprudencia”.

6- La antigua página web de la Corte Suprema de Justicia forma parte del actual sitio web del Poder Judicial, como un enlace destacado: “Jurisprudencia”.

va página web del Poder Judicial www.pj.gov.py. Se espera que ella reduzca la cantidad de información presentada en el portal principal, que presente una mejor organización para categorizar la información en “ventanas”, donde encontrar la información que se necesita, y que la misma se presente de manera asociada, ya sea información institucional, organizacional, normativa o administrativa. De esta forma, la información principal o la que se busque resaltar estará disponible en el portal principal. También la información relacionada con los fallos y jurisprudencia de los tribunales superiores debe estar más disponible, mejorando los motores de búsqueda de los mismos y clasificándolo según materia, fecha, tribunales y otras categorías jurídicas, asociándolos mediante el uso de etiquetas.

En cuanto a la información jurisdiccional, se podría fortalecer mejorando los sistemas de búsqueda y clasificación de la jurisprudencia. Asimismo, con las acordadas y la normativa interna vigente en la Corte Suprema de Justicia.

Otra gran debilidad del portal es la concentración de la información relacionada con el área urbana de la capital. Es un desafío pendiente generar portales con información básica y actualizada de las circunscripciones judiciales del interior. Actualmente, se hace necesaria la implementación de mecanismos que faciliten el trámite de los juicios de parte de los usuarios, y una solución que se viene realizando a nivel regional y mundial es la implementación del expediente electrónico y la tramitación

de causas vía web, lo cual necesita ir acompañado de un uso cada vez mayor de las tecnologías de la comunicación, empezando por la propia institución. El expediente electrónico es una herramienta que transparenta los procesos; al ser accesible para las partes en todo momento, permite un mejor control del cliente y sus representantes, abarata los costos y favorece el acceso a la justicia. El Poder Judicial no cuenta actualmente con esta herramienta.

La Dirección de Estadísticas, que se ha creado en los papeles, todavía no está funcionando en la actualidad. Si bien la información existe, no se encuentra reunida y organizada, y la tarea competirá a esta dirección una vez constituida. Pensamos que es vital que dicha Dirección empiece a operar, puesto que solo se puede calificar la gestión y el desempeño de los jueces iniciando la observación de datos objetivos que estos generan con su trabajo.

Probablemente, el mecanismo que más colabore con el acceso a la información dentro del Poder Judicial es el denominado “InfoJusticia”, sistema de informaciones judiciales para la ciudadanía. Cuenta con Mesas de Información y Orientación Judicial ubicada en el Palacio de Justicia⁷ y con líneas telefónicas de consulta totalmente gratuitas. El servicio no provee información sobre estado de expedientes o situación de trámites administrativos y/o judiciales; más bien se enfoca en la orientación sobre los servicios, especialmente a grupos vulnerables, ubicación de los juzgados y oficinas, costos de tasas entre otros.

7- Las Mesas de Información y Orientación Judicial se encuentran en Planta Baja, 1º, 3º, 6º y 7º Pisos del Palacio de Justicia de Asunción, así como en los Palacios de Justicia ubicados en las siguientes ciudades: San Lorenzo, Villarrica, Caacupé, San Pedro y Coronel Oviedo. Sus líneas de atención gratuitas son 0800-118-100 y 0800-119-100.

Experiencias de interés que podrían ser identificadas como buenas prácticas

Como una iniciativa interesante en materia de acceso a la información, cabe referir la del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la creación de la “Ventana de Acceso a la Información Pública”, por medio de la resolución 1216/2007. Esta reglamentación interna hace obligatoria en todo el Ministerio la provisión de información que es solicitada.

Como una iniciativa interesante en materia de acceso a la información, cabe referir la del Ministerio de Agricultura y Ganadería, con la creación de la “Ventana de Acceso a la Información Pública”, por medio de la resolución 1216/2007. Esta reglamentación interna hace obligatoria en todo el Ministerio la provisión de información que es solicitada. Asimismo, regula a través de un reglamento, aprobado como anexo⁸ de la resolución, el alcance de lo que se considera información y lo mínimo que debe ser difundido y publicado a través de los portales web.

Además, establece la gratuidad del acceso a la información, así como los principios de celeridad, igualdad, informalidad, que facilitan la eliminación de obstáculos burocráticos.

El Portal Trámites Paraguay contiene un catálogo de trámites de 10 ministerios y 19 entes descentralizados⁸. El sitio provee información para facilitar las gestiones de los usuarios de servicios públicos: funciones de cada ente, dirección, tipo de trámites que se realizan, documentación requerida, etc. La gestión de trámites se administra a tra-

8- Artículo 5 - Alcances: ...El Ministerio de Agricultura y Ganadería o cualquiera de las Entidades Descentralizadas relacionadas con el Poder Ejecutivo a través del Ministerio de Agricultura y Ganadería difundirán a través de sus páginas en Internet, por lo menos, la siguiente información: a) Descripción de la estructura organizacional; b) normas legales y reglamentarias que aplican; c) listado actualizado del personal; d) una descripción general de cómo funciona la repartición y cuál es el proceso de toma de decisiones; e) documentos en los cuales se expone la formulación de la política y los planes de acción de la repartición; f) descripción de los programas institucionales en ejecución, con descripción de metas, el grado de ejecución de las metas y el presupuesto aplicado a dichos programas, publicando periódicamente informes de avance de resultados; g) informes finales de consultoría o trabajos de investigación financiados o realizados en el marco de proyectos de cooperación y, h) sistema de clasificación e índice de los documentos existentes en la repartición.

vés de un Sistema Integrado de Gestión de Trámites de la Administración Pública (SIG-TAP).

Ahora bien, por limitaciones de la investigación, no se ha podido indagar con respecto a los resultados de la implementación de estas dos iniciativas.



El Ministerio de Agricultura y Ganadería ha reglamentado el deber de sus funcionarios de proveer información pública.

Poder Ejecutivo

Con el objetivo de organizar la información sobre las iniciativas identificadas, se propone una clasificación que las agrupa en dos grandes categorías: (1) Unidades especializadas; (2) Unidades genéricas de información.

1. Unidades especializadas: Son aquellas que fueron creadas de manera específica para la implementación de medidas tendientes a propiciar el desarrollo de la transparencia e integridad, así como el mejoramiento de los servicios en las instituciones públicas. También se incluyen las instancias orientadas a la detección, investigación, sanción y seguimiento de los hechos de corrupción.

2. Unidades genéricas de información: Son aquellas instancias creadas con la finalidad de brindar informaciones generales respecto al funcionamiento de

las instituciones en el marco de lograr visibilidad de la gestión institucional.

1. Unidades especializadas

A. Instancias encargadas de implementar y desarrollar medidas orientadas a la transparencia y probidad al interior de las instituciones para el logro de una gestión pública íntegra. También se ocupan de propiciar la participación ciudadana como medida de control social. Por lo general, se centran en dar cumplimiento a las medidas preventivas establecidas en las Convenciones Anticorrupción. Un ejemplo de este tipo de instancias son las Unidades de Transparencia y Participación Ciudadana.

- Gabinete Civil de la Presidencia - Dirección General de Integridad (DGI).
- Ministerio del Interior - Dirección de Participación Ciudadana.

- Instituto de Previsión Social - Unidad de Transparencia Institucional.
- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Dirección General de Descentralización en Salud - Fondos de Equidad.
- Corte Suprema de Justicia - Oficina de Integridad.
- Ministerio Público - Unidad de Transparencia.
- Contraloría General de la República - Centro de Atención al Cliente

B. Instancias que tienen por finalidad generar espacios para la recepción de inquietudes y sugerencias de la ciudadanía para el mejoramiento general de la calidad de los servicios prestados. Un ejemplo son las Oficinas de Quejas, Reclamos y Sugerencias, cuya misión es recibir las inquietudes de los usuarios y canalizarlas hacia las instancias encargadas de plantear las soluciones al interior de la institución.

- Secretaría de la Niñez y la Adolescencia - Dirección de Participación Protagónica.
- Ministerio de Industria y Comercio - Centro Integral a la Atención de la Ciudadanía.
- Ministerio de Agricultura y Ganadería - Departamento de Prensa.
- Ministerio del Interior - Centro de Reclamo Ciudadano.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Observatorio Paraguayo de Recursos Humanos en Salud.

C. Instancias encargadas de la recepción de denuncias, investigación y seguimiento de los hechos de corrupción e irregularidades dentro de la institución. Estas instancias contribuyen con los organismos jurisdiccionales en la implementación de medidas de sanción, conforme al Código Penal paraguayo, en cumplimiento de lo establecido como medidas de sanción en las Convenciones de Anticorrupción.

- Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Unidad de Asuntos Internos (UDAI).
- Ministerio de Justicia y Trabajo - Dirección General de Transparencia y Lucha contra la Corrupción.
- Ministerio de Educación y Cultura - Dirección de Anticorrupción.

D. Instancias orientadas a propiciar la integridad y facilitar el control en las diversas instituciones del Estado, a través de la recepción de denuncias sobre irregularidades y hechos de corrupción. Por lo general, son unidades que funcionan en los órganos de control del Estado (Contraloría General de la República, Auditoría General del Poder Ejecutivo, Procuraduría General de la República, Secretaría de la Función Pública).

- Secretaría de la Función Pública - Unidad de Transparencia Ciudadana.
- Gabinete Civil de la Presidencia - Dirección General de Integridad.
- Contraloría General de la República - Departamento de Control Ciudadano.

E. Instancias destinadas a la modernización del Estado que contribuyen al mejoramiento general del funcionamiento institucional en función a las tendencias globales, las cuales pueden

tener o no vinculación directa con la ciudadanía.

- UTMAP - Portal de Trámites Paraguay.
- Ministerio de Hacienda - Unidad de Modernización del Ministerio de Hacienda.
- Gabinete Civil de la Presidencia - Proyecto Plan Director TIC.

2. Unidades genéricas de información

F. Instancias orientadas a brindar informaciones generales sobre el funcionamiento de la institución con el objeto de lograr visibilidad de la gestión institucional. En esta categoría están todas las Direcciones o Departamentos de Comunicación y/o Prensa que no cumplen funciones especializadas conforme a la descripción realizada en los tipos de instancias ya citadas.

- Secretaría de la Mujer - Departamento de Prensa.
- Secretaría Nacional de Turismo - Departamento de Informaciones.
- Secretaría Nacional Antidrogas - Dirección de Comunicación Social.
- Secretaría de Acción Social - Dirección de Comunicación.
- Secretaría del Ambiente - Oficina de Ciudadanía.
- Secretaría de Deportes - Departamento de Prensa.
- Secretaría Nacional de Cultura - Dirección de Comunicación.
- Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo - Dirección de Comunicación.

- Secretaría de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) - Dirección de Comunicaciones.
- Secretaría de Emergencia Nacional - Dirección de Comunicación.
- Ministerio de Relaciones Exteriores - Departamento de Información y Prensa.
- Ministerio de Hacienda - Sección Atención al Público.
- Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Servicio de Atención al Usuario.
- Ministerio de Defensa Nacional - Comunicación Social.

Estas instancias deberían coordinar sus acciones con la Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo (SICOM).

a) Secretaría de la Función Pública

El principal mecanismo para acceder a la información virtual es ingresando al portal web www.sfp.gov.py, donde el ciudadano podrá navegar y encontrar información de toda índole referida al MEC.

La persona interesada en alguna información puede ingresar a <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,456>, donde se le suministra una lista de números de teléfonos y direcciones que ayudarán a encontrar la información buscada.

b) Ministerio de Justicia y Trabajo

Se puede recurrir al edificio del Ministerio, ubicado en la calle Avda. Dr. José Gaspar Rodríguez de Francia esq. Estados Unidos. El principal mecanismo

para acceder a la información virtual es ingresando a www.mjtgov.py, donde el ciudadano podrá navegar y encontrar información de toda índole referida al MJT.

El Ministerio posee esta página web: www.mjt.gov.py/contacto.php, donde las personas pueden encontrar todos los números de teléfonos y las direcciones de las oficinas que se encuentran fuera del edificio del Ministerio.

c) Ministerio de Educación y Cultura

La ciudadanía puede recurrir al Edificio Central del MEC, ubicado en la calle Chile c/ Eduardo Víctor Haedo, donde los recepcionistas le indicarán la oficina adecuada para responder a sus consultas. El principal mecanismo para acceder a la información virtual es ingresando a www.mec.gov.py, donde el ciudadano podrá navegar por toda la página, donde encontrará información de toda índole referida al MEC.

En caso de que las personas tengan un expediente en el MEC, también puede tener acceso virtual a ello ingresando a www.mec.gov.py/cms/consultas/expedientes, donde solo tiene que indicar el año y el número de expediente, y el sistema le proporcionará la información solicitada. Para el conocimiento de la ciudadanía, el MEC tiene una página denominada Baneeduc: Banco Histórico Educativo del MEC (www.mec.gov.py/cms/baneduc), donde se encuentra toda la historia de la educación paraguaya.

El ciudadano también puede ingresar a www.leyes.com.py y escribiendo “MEC” podrá conocer todos los documentos emitidos por este, referente a sus leyes.

d) Dirección Nacional de Aduanas

La ciudadanía puede recurrir al Edificio Central de la Dirección Nacional de Aduanas ubicado en la calle Colón c/ El Paraguayo Independiente, en donde en la recepción los recepcionistas le indicarán la oficina adecuada para responder a sus consultas.

El principal mecanismo para acceder a la información virtual es ingresar a www.aduana.gov.py, donde la ciudadanía podrá navegar por toda la página, donde encontrará información de toda índole referida a la Dirección Nacional de Aduanas.

La ciudadanía también puede ingresar a la página web: www.aduana.gov.py/descargas.html, donde podrá descargar distintos formularios y requisitos que dicho sitio web ofrece. Además, ingresando a <http://www.aduana.gov.py/Preguntas-Frecuentes.html>, se podrá conocer las respuestas a las preguntas más útiles que brinda dicho sitio web.

Por otra parte, ingresando a www.leyes.com.py, en el enlace de la Dirección Nacional de Aduanas, se podrá conocer todos los documentos emitidos por esta dirección, referentes a sus leyes.

Poder Legislativo

En materia de acceso a la información, a la ausencia de una ley de libre acceso, se ha agregado una reciente resolución que restringe los mecanismos de petición de acceso a la misma. La presidencia del Senado ha emitido la Resolución N° 519/2011, que dice en su Art. 1 que “los documentos de la Honorable Cá-

mara de Senadores serán concedidos previa autorización expresa del presidente del Senado”.

La medida surge, aparentemente, en reacción a la publicación periodística de la lista de los senadores que dejaron sin quórum la sesión extraordinaria de la Cámara Alta de Senadores, para evitar el tratamiento del proyecto de ley que desbloquea las listas “sábana”. Esto es un retraso atroz y contradictorio con la propia institución, que lleva adelante con mucha publicidad los proyectos de ley a través de su sitio web, así como todos los detalles relacionados con los mismos.

Es fundamental que esta medida sea revertida por el colegiado del Congreso, que no puede permitir el retroceso y la vulneración de los derechos consagrados constitucionalmente, dejando en manos del criterio discrecional del presidente el acceso o no a la información. Sería clave que el propio Congreso Nacional del Paraguay sancione una Ley de Acceso a la Información Pública que no permita que este tipo de disposiciones de inferior jerarquía normativa obstaculice ese acceso. Por lo tanto, se recomienda a los integrantes del Congreso impulsar la derogación de la resolución de la Presidencia del Senado más arriba citada.

Contraloría General de la República

La Contraloría General de la República es una institución que también ha desarrollado mecanismos de acceso a la información de interés ciudadano. Por el hecho de ser el órgano de control de

las actividades económicas y financieras del Estado, debe estar a la vanguardia y pregonar el ejemplo de este tipo de mecanismos.

Analizando este indicador, encontramos que se accede a una gran cantidad de información sobre la labor de la institución en el portal web de la misma (www.contraloria.gov.py). Posee una sección especial para solicitar información por correo electrónico y secciones relacionadas con el control financiero, económico y de recursos humanos del Estado. En la sección (www.contraloria.gov.py/controlciudadano) se puede ver el portal diseñado especialmente para el acceso ciudadano, con la posibilidad de hacer denuncias, solicitar información e inscribirse a las veedurías ciudadanas, que son mecanismos de participación para la vigilancia cívica y voluntaria de la actividad estatal.

Asimismo, la Contraloría General de la República ha realizado una feria de rendición de cuentas y acceso a la información denominada “Tesakã”. Las unidades organizacionales expusieron sus productos y servicios, y compartieron información con la ciudadanía. Llevaron a cabo foros de discusión, generando un espacio de participación, que permite un diálogo directo con la ciudadanía. Este mecanismo sirve, además, para compartir experiencias y prácticas de control a nivel nacional e internacional y generar la discusión, con una valoración sobre los avances y los obstáculos a superar.

Ministerio Público

El Ministerio Público cuenta desde hace tiempo con una Unidad de Transparencia, que se aboca al fortalecimiento de

la institución, mediante la identificación de áreas administrativas y procesos vulnerables a la corrupción, trabajando con otras dependencias de la institución. Focaliza su gestión en la generación de una cultura de integridad. El compromiso del Ministerio Público es mayor, al ser autoridad central en materia de asistencia judicial para las Convenciones contra la Corrupción de la OEA y la ONU.

La institución cuenta con un portal web (www.ministeriopublico.gov.py), donde ofrece gran cantidad de información en diversos niveles. Primeramente, el nivel institucional, sobre qué es y cómo está organizada ella. En segundo lugar, información relacionada con la gestión administrativa, indicadores, recursos humanos y presupuesto.

Por otra parte, también ofrece información sobre los servicios ciu-

dadanos. Trámites relacionados con denuncias, formularios institucionales, directorio, contactos telefónicos, realización de consultas, normativas y legislación de interés. Asimismo, a través del portal se puede acceder a las memorias de la institución, rendiciones de cuentas, informes y otras publicaciones de utilidad ciudadana, como folletos informativos y campañas de sensibilización.

El Ministerio Público ha realizado en el 2011 una “Expo Fiscalía” (www.ministeriopublico.gov.py/content/c3/pos5/afi_gra.jpg), que, como mecanismo de conocimiento y acceso a la información, estableció un diálogo directo y claro con la ciudadanía, pues, además de las rendiciones de cuentas y el conocimiento institucional, permitió comprender el rol de la Fiscalía frente a la sociedad.

b. Mecanismos de Consulta

Poder Judicial

A pesar de la naturaleza de las funciones que cumple el Poder Judicial, existe la posibilidad de realizar dentro de la institución consultas participativas sobre ciertos temas. De ahí es que se ha tenido la experiencia de la realización de las Audiencias Públicas temáticas con grupos vulnerables. El objetivo de estas fue desarrollar un diálogo abierto entre sociedad civil y Poder Judicial, que pueda aportar al fortalecimiento del sistema de justicia y, a su vez, de la administración de justicia, y que se pueda responder las inquietudes de la ciudadanía.

La memoria de estas audiencias pretendía convertirse en un importante insumo de consulta para magistrados y operadores de justicia, así como para los colectivos vulnerados, en donde se puedan extraer herramientas para fortalecer estos vínculos y generar cambios significativos para transparentar y mejorar la gestión judicial, además de la imagen institucional.

Otra experiencia de participación ciudadana realizada en el 2011 fue la de Planificación Estratégica de la Corte Suprema de Justicia para el quinquenio 021 2011-2015, que fue realizada a través de una serie de talleres, insumo del diagnóstico institucional.

En estos talleres, esencialmente participativos, se convocó a diversos estamentos de la sociedad, principalmente vinculados con el sistema de justicia, ciudadanía, abogados, jueces, policías, autoridades locales, fiscalía, etc. El objetivo fue diseñar la hoja de ruta institucional, identificando logros, desafíos y propuestas. Estos talleres se realizaron con la participación de todas las circunscripciones del país y sirvió de insumo para que la Corte Suprema de Justicia elabore su Plan Estratégico, ya vigente en la actualidad.

Poder Ejecutivo

Instituciones analizadas

a) Secretaría de la Función Pública (SFP)

La ciudadanía puede llamar al teléfono 021 451 925, de la Oficina Central del SFP, para realizar consultas, donde se le indicará el número de la oficina específica que está solicitando. También puede realizar su consulta vía correo electrónico, enviando su cuestionamiento a: sfp@sfp.gov.py.

Puede visitar la oficina central de la SFP, que está ubicada en la calle Constitución esq. 25 de Mayo. Ingresando a <http://www.sfp.gov.py/sfp/?node=page,398>, el ciudadano que posea algún expediente en la SFP puede realizar su consulta.

b) Ministerio de Justicia y Trabajo

Se puede recurrir al edificio del Ministerio ubicado en la calle Avda. Dr.

José Gaspar Rodríguez de Francia esq. Estados Unidos. La ciudadanía también tiene la posibilidad de realizar consultas desde el portal web www.mjt.gov.py/consultas.html donde, siguiendo indicaciones; o vía correo electrónico, a info@mjt.gov.py.

También se puede consultar vía telefónica, llamando al 021 493 209, Oficina Central del Ministerio de Educación y Trabajo, desde donde se deriva al área específica.

c) Ministerio de Educación y Cultura

Ingresando a www.mec.gov.py/cms/consultas/lista/2?page=3, el ciudadano podrá realizar sus consultas sobre Resoluciones, Circulares, Decretos, Leyes, Convenios y documentos varios. Dicha página, además de posibilitar opciones de búsqueda, contiene una lista de diversos documentos citados.

La ciudadanía también puede llamar al 021 494 027, Oficina Central del MEC, para realizar consultas y ser informada sobre el teléfono de la oficina específica cuyos servicios requiere.

d) Dirección Nacional de Aduanas

La ciudadanía puede consultar al 021 416 2100, Oficina Central de la Dirección Nacional de Aduanas, donde le indicarán el número de la oficina específica que necesita. También podrá realizar sus consultas vía correo electrónico enviando sus preguntas a: car@aduana.gov.py.

Por otra parte, ingresando a <http://www.aduana.gov.py/Contactenos.html>, podrá

enviar su consulta en el espacio indicado, añadiendo su correo electrónico y número de teléfonos, con compromiso de respuesta por parte de la institución.

Poder Legislativo

Este Poder del Estado ha incorporado en los reglamentos internos de ambas Cámaras disposiciones que dan la posibilidad de una participación ciudadana en la discusión de algunos proyectos de ley. El artículo 78 del reglamento de la Cámara de Senadores reza cuanto sigue: *“Para el mejor despacho de los asuntos sometidos a su consideración, las Comisiones podrán pedir a la Cámara que solicite informe de los demás Poderes del Estado. También podrán pedir directamente informes u opiniones de personas y entidades públicas o privadas”*.

Asimismo, el artículo 176 del reglamento de la Cámara de Diputados, en una redacción similar, enuncia cuanto sigue: *“Las Comisiones de la Cámara podrán solicitar informes u opiniones a personas y entidades públicas o privadas a los efectos de producir sus dictámenes o facilitar el ejercicio de las demás facultades que corresponden a la Cámara”*.

Como vemos, en ambas Cámaras legislativas las comisiones pueden generar espacios de participación, ya sea a través de la solicitud de informes u opiniones a personas o entidades especializadas en los temas relacionados, así como a particulares. Tal es así que se ha elaborado una Guía Parlamentaria para la Convocatoria y Desarrollo de las Audiencias Públicas, con apoyo de

organismos de cooperación, pero no se ha reglamentado específicamente ese mecanismo, como lo proponía la mencionada guía.

Contraloría General de la República

La naturaleza controladora de esta institución otorga su espacio a ciudadanos y ciudadanas para poder involucrarse en la protección y vigilancia de la cosa pública a través de las Veedurías Ciudadanas. Este mecanismo no es puramente consultivo, sino que abarca varias dimensiones de la participación.

El objetivo es formar un grupo de ciudadanos que por un tiempo determinado puedan apoyar el control y la vigilancia de los bienes y el patrimonio del Estado, y puedan luego informar, recomendar y publicar dichos resultados. Como vemos, no se limita a la mera actividad de control y denuncia, sino que, además, la ciudadanía se compromete más, pues existe un Consejo de Participación Ciudadana y Control Social que acompaña, asesora y monitorea con los veedores y les corresponde recibir las recomendaciones de los mismos. Queda así un espacio directo de participación, con gran rol protagónico a la ciudadanía involucrada. <http://www.contraloria.gov.py/controlciudadano>.

c. Mecanismos para estimular la participación en la gestión pública

En materia de mecanismos que contribuyen con la prevención de la corrupción pública no se ha identificado un esfuerzo articulado desde cada Poder del Estado, sino, más bien, el interés particular de las autoridades de turno, con el riesgo consecuente de que, al ser estas cambiadas, las iniciativas se desvanezcan.



Representantes de la sociedad civil entregan el informe paralelo MESICIC a la fiscal general adjunta, Soledad Machuca, miembro ante el Comité de Expertos de dicho instrumento.

Se han identificado varias iniciativas en materia de mecanismos que contribuyen con la prevención de la corrupción pública. Entre estas, cabe referir las Unidades de Transparencia y Participación Ciudadana¹⁰, al igual que las Oficinas de Comunicación¹¹, que se encargan de difundir informaciones referidas a la gestión institucional, la mayoría apoyadas con los recursos que proveen

10- Ministerio del Interior - Dirección de Participación Ciudadana; Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones - Unidad de Transparencia y Participación Ciudadana; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Dirección General de Descentralización en Salud - Fondos de Equidad; Instituto de Previsión Social - Unidad de Transparencia Institucional; Corte Suprema de Justicia - Oficina de Integridad; Ministerio Público - Unidad de Transparencia; Contraloría General de la República - Centro de Atención al Cliente.

11- Ministerio de Hacienda - Sección Atención al Público; Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social - Servicio de Atención al Usuario; Ministerio de Defensa Nacional - Comunicación Social; Secretaría de la Mujer - Departamento de Prensa; Secretaría Nacional de Turismo - Departamento de Informaciones; Secretaría Nacional Antidrogas - Dirección de Comunicación Social; Secretaría de Acción Social - Dirección de Comunicación; Secretaría del Ambiente - Oficina de Ciudadanía; Secretaría de Deportes - Departamento de Prensa; Secretaría Nacional de Cultura - Dirección de Comunicación; Secretaría de Información y Comunicación para el Desarrollo - Dirección de Comunicación; Secretaría de la Vivienda y el Hábitat (SENAVITAT) - Dirección de Comunicaciones; Secretaría de Emergencia Nacional - Dirección de Comunicación.

las nuevas tecnologías de la comunicación y de la información (páginas web, redes sociales). No obstante, no se ha identificado que estas iniciativas respondan a un esfuerzo articulado desde

cada Poder del Estado, sino, más bien, al interés particular de las autoridades de turno, con el riesgo consecuente de que, al ser estas cambiadas, las iniciativas se desvanezcan.

d. Mecanismos de participación en el seguimiento de la gestión pública

En el periodo observado se ha constatado que varias instituciones públicas han presentado informes de rendición de cuentas¹, los cuales son útiles para que la ciudadanía se informe sobre lo realizado. No obstante, la ausencia de un portal informativo gubernamental único genera dispersión y obliga a que, para acceder a los informes, se deba buscar uno a uno en las páginas webs respectivas.

No se ha identificado ningún sitio web que permita al ciudadano interactuar en línea con las autoridades públicas para hacer llegar sus inquietudes, lo cual revela una gran ausencia en este mecanismo de prevención de la corrupción. En las instituciones del Estado relevadas no se han detectado programas ni sistemas relacionados al mismo¹².

12- Tercer Informe Presidencial al Congreso de la Nación - Periodo 2010-2011; Rendición de Cuentas de la Gestión Institucional de la Secretaría de la Función Pública (2008-2011). Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social. Informe 2011; Ministerio de Hacienda, Informe de Gestión 2009-2010; entre otros.

VII. Conclusiones

Uno de los puntos esenciales para el fortalecimiento de la mayoría de los mecanismos referidos a acceso a la información y promoción de la participación ciudadana es que estos sean institucionalizados y generalizados en su cobertura, lo que debe darse a través de normas que establezcan y hagan obligatorias las prácticas institucionales de transparencia activa y promoción de participación ciudadana, y también del desarrollo de nuevas capacidades en las personas y las instituciones para poder atender estas demandas.

En función al análisis realizado, surgen una serie de observaciones y recomendaciones en cuanto a la posibilidad de mejorar los mecanismos para acceder a la información y estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en la gestión pública.

En primer lugar, cabe referir que en materia legislativa no ha habido avances. Los proyectos de Ley de Acceso a la Información y de Participación Ciudadana no han recibido un trato prioritario de parte del Congreso Nacional y sigue la espera de su tratamiento.

En segundo lugar, es conveniente señalar que, a pesar de las dificultades que genera no contar con estas leyes específicas, en el periodo de observación se han identificado varias iniciativas en materia de mecanismos que contribu-

yen con la prevención de la corrupción pública; entre estas cabe referir las Unidades de Transparencia y Participación Ciudadana, al igual que las Oficinas de Comunicación que se encargan de difundir informaciones referidas a la gestión institucional.

No obstante, no se ha identificado que estas iniciativas respondan a un esfuerzo articulado desde cada poder del Estado, sino más bien al interés particular de las autoridades de turno, con el riesgo consecuente de que, al ser estas cambiadas, las iniciativas se desvanezcan.

Como ejemplo se puede mencionar la diversidad de enfoques y funciones que estas unidades tienen, la ausencia de estándares compartidos que generan distintos grados de calidad sobre la tarea realizada y la escasa orientación a la rendición de cuentas basada en resulta-

dos de gestión. Por otro lado, si bien ha aumentado la cantidad de instituciones que cuentan con páginas web, en estas no están establecidos los campos que deben ser atendidos de esta manera obligatoria, situación que genera gran disparidad en la calidad y variedad de información que cada ente pone a disposición de la ciudadanía.

Con respecto al uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación, cabe referir que su uso para promover participación ciudadana es incipiente y que hay mucho por desarrollar en esta materia. En este sentido, es valorable que el Gobierno cuente con un Plan de Gobierno Electrónico, y es de esperar que este sea implementado con la celeridad requerida.

En particular, con respecto a la gestión de la comunicación pública, cabe referir que un aspecto preocupante de la comunicación pública es que los manuales que orientan la gestión de la comunicación contienen disposiciones poco claras con respecto a qué tipo de información pública debe ser considerada confidencial, y se refieren a normativas futuras la reglamentación de este punto. A la fecha no se ha podido identificar que se haya avanzado en esta definición, lo cual poco contribuye con la disminución de la opacidad en la administración pública.

Cabe señalar que varias iniciativas han contado con la cooperación de organizaciones de la sociedad civil y de organismos de cooperación para su desarrollo, situación que, si bien es auspiciosa por la apertura que significa trabajar de manera colaborativa con actores no gubernamentales, también genera vulnerabilidad debido a la dependencia de

la cooperación externa en cuanto a recursos humanos y financieros.

Por las razones expuestas, se considera que, si bien se ha avanzado en cuanto a cantidad de iniciativas de interés en materia de prevención de la corrupción a través de la transparencia gubernamental activa y de esfuerzos incipientes por acercar la gestión gubernamental a la ciudadanía, estas todavía carecen de una intencionalidad estratégica, articulada y sistemática de combate a la corrupción que privilegie la participación ciudadana y promueva su involucramiento en la gestión pública. Es por ello que uno de los puntos esenciales para el fortalecimiento de la mayoría de los mecanismos referidos a acceso a la información y promoción de la participación ciudadana es que estos sean institucionalizados y generalizados en su cobertura.

Esta institucionalización debe darse a través de normas que establezcan y hagan obligatorias las prácticas institucionales de transparencia activa y promoción de participación ciudadana, pero también del desarrollo de nuevas capacidades en las personas y las instituciones para poder atender estas demandas.

En general, se considera auspicioso que existan diversas iniciativas, mayormente en el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, para favorecer la instalación de mecanismos de participación y transparencia. Asimismo, los órganos de extrapoder, como la Contraloría General de la República y el Ministerio Público. Donde menor avance se observa es en el Poder Legislativo, órgano de Poder del Estado político por excelencia, responsable de las innovaciones legislativas necesarias para el estableci-

miento de sistemas de gestión pública más efectivos.

Si bien existe una importante presión ciudadana, informada a través de los medios públicos sobre las actividades parlamentarias, todavía no existen mecanismos en los que la ciudadanía pueda incidir concretamente a la hora de controlar y participar de las actividades de este Poder del Estado y, sobre todo, exigir el cumplimiento de las obligaciones del país en materia de leyes necesarias para responder a las medidas preventivas y sancionatorias de la corrupción pública.

En resumen, la ausencia de una ley de Acceso a la Información Pública y, por otro, una de Participación Ciudadana, generan vacíos que contribuyen con la opacidad y dificulta el ejercicio del derecho a estar informado y participar en los asuntos públicos. No se ha identificado que existan procedimientos

estandarizados para recibir y responder solicitudes provenientes de la ciudadanía y favorecer de manera generalizada una gestión colaborativa entre instancias gubernamentales y no gubernamentales.

En general, puede afirmarse que, comparativamente con periodos anteriores, el acceso a la información sobre la gestión de las instituciones públicas ha aumentado. Ahora bien, entre otros factores, que no se cuente con un portal único de información dispersa dicha información y dificulta su rápida obtención. Con respecto al uso de las nuevas tecnologías de la información y de la comunicación en la gestión gubernamental, se considera auspicioso que el Gobierno haya desarrollado un plan integral de gobierno electrónico que incluye en su diseño tres ámbitos: (a) relacionamiento del gobierno con los ciudadanos; (b) relacionamiento del gobierno con empresas; y (c) relacionamiento del gobierno consigo mismo.

VIII. Recomendaciones con respecto a los mecanismos

Para estimular la participación de la sociedad civil y de las organizaciones no gubernamentales en los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción

Tal como fue señalado previamente, un punto esencial para el fortalecimiento de los mecanismos de acceso a la información y promoción de la participación ciudadana es que estos sean institucionalizados y generalizados en su cobertura. Esta institucionalización debe darse a través de normas que establezcan y hagan obligatorias las prácticas institucionales de transparencia activa y promoción de participación ciudadana, al igual que procedimientos reglados que las concreten.

Igualmente, deben ser desarrolladas nuevas capacidades en las personas y las instituciones para poder atender estas demandas. En particular, es deseable que el Gobierno avance decididamente en la implementación del plan de gobierno electrónico, y que este sirva para aprovechar mejor las oportunidades que ofrecen las nuevas tecnologías para propiciar la participación ciudadana en la gestión pública.

Además, es perentorio que el Gobierno restituya un espacio de interacción con la ciudadanía para propiciar la partici-

pación de distintos actores sociales en las iniciativas que se lleven a cabo para combatir la corrupción.

Desde la sociedad civil, afirmamos que es momento de consolidar los espacios de participación y mecanismos de acceso a la información pública a través de la sanción de las respectivas leyes, al igual que ganar en consistencia y dirección en las medidas de carácter administrativo que las instituciones de los tres Poderes del Estado pueden llevar a cabo en uso de sus atribuciones.

Finalmente, es menester que, además de los puntos señalados en este informe, el avance en el cumplimiento de las demás disposiciones de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (CICC) sea constante, pues solo con la sumatoria de medidas bajo criterios integradores y sistemáticos se podrá avanzar, más allá del formalismo, hacia servicios públicos de calidad. Por ello, se deja constancia de que no se debe apartar la mirada sistémica e integral del problema de la corrupción y de las intervenciones que buscan minimizarla.