

## EXPERIENCIAS DE POLÍTICAS PÚBLICAS DE TRANSPARENCIA Y UNA PROPUESTA PARA EL CASO DE PARAGUAY

Arturo E. Velázquez González (1)  
Nancy Marlene Pereira Martínez (2)  
Instituto Politécnico Nacional

### ABSTRACT

The object of study of the present investigation, it is based on an offer of public policy of transparency and account surrender on Paraguay, since there has been very few political will on behalf of the leaders for establishing some policy that helps to the eradication of the above mentioned phenomenon.

The problematics is that the transparency is not a policy of State, since to 19 years of democracy there does not exist a law of access to the information and the advances in the normative plane they are ignored, there are no judicial sanctions not social. For what the principal aim has been to analyze public policies of transparency that are feasible of be applying in Paraguay and to contribute that way to the eradication of the corruption that so much damage it has done to the country.

Being the methodology of work the summary of information across bibliographical cards, documentary information and electronic means of the network net, with which it was possible to investigate one without number of reasons and consequences of the problem, and from there, took the most suitable considered alternatives to do the offer, this way we come to the conclusion of that the civil participation in the fight against the corruption is key.

**KEY WORDS:** Transparency, Corruption, Access to the Information, Surrender of Accounts, Public ethics.

64

### RESUMEN

El objeto de estudio de la presente investigación se basa en una propuesta de política pública de transparencia y rendición de cuentas para Paraguay, ya que no ha habido voluntad política de parte de los gobernantes por establecer alguna política que ayude a la erradicación de dicho fenómeno.

La problemática es que la transparencia no es política de Estado, pues a 19 años de democracia no existe una ley de acceso a la información y los avances en el plano normativo son ignorados, no hay sanciones judiciales ni sociales. Por lo que el objetivo principal ha sido analizar políticas públicas de transparencia que sean factibles de aplicarse en Paraguay y contribuir de esa manera a la erradicación de la corrupción que tanto daño ha hecho al país.

Debido a que la metodología de trabajo consistió en la recopilación de informaciones a través de fichas bibliográficas, información documental y medios electrónicos de la red, con los que se pudo indagar un sinnúmero de causas y consecuencias del problema, se tomaron a partir de ahí las alternativas consideradas más convenientes para hacer la propuesta. Así llegamos a la conclusión de que la participación ciudadana en la lucha contra la corrupción es clave.

**PALABRAS CLAVE:** Transparencia, corrupción, acceso a la información, rendición de cuentas, ética pública.

(1) Maestro en Administración Pública por el INAP, candidato a Doctor en Economía por la UNAM. Fue Director de la Escuela Superior de Economía del IPN y es profesor investigador de la SEPI-ESCA Santo Tomás con la línea de investigación Políticas Públicas. avelazg@ipn.mx

(2) Maestra en Ciencias en Administración Pública por el IPN, becaria por la Secretaría de Relaciones Exteriores de México y por el Gobierno de Paraguay. Actualmente se desempeña en la función pública de Paraguay nan.py@hotmail.com

## INTRODUCCIÓN

Paraguay, al igual que otros países latinoamericanos, ha estado sumido en la decepción, el desencanto y en muchas ocasiones en la impotencia. Después que la larga dictadura de Stroessner acabara con un golpe de estado en 1989, el pueblo paraguayo comenzó a mirar con esperanza hacia el futuro, el cual veía asociado a la democracia. Eran días felices para América Latina. En casi todos los países de la región se habían terminado las dictaduras y las expectativas económicas eran buenas.

Sin embargo, con el paso del tiempo, las promesas fueron incumplidas, el aumento de la pobreza y de la corrupción reinstauraron la frustración y el desánimo, particularmente entre los paraguayos.

Hay que recordar que el tema de la corrupción ha estado presente en la historia de la humanidad desde diferentes perspectivas y circunscrito a ciertas esferas. Sin embargo, actualmente ha adquirido una dimensión que traspasa fronteras, ocupando en las agendas públicas regionales e internacionales un lugar prioritario tanto en el ámbito político como en los tribunales de justicia, así como en los referentes a controles administrativos del sector financiero y de los medios de comunicación, pero principalmente en el sentir ciudadano.

En Paraguay, más allá de lo declamado, la transparencia no es política de Estado. A 19 años de democracia, no existe una ley de acceso a la información pública. Los pequeños avances logrados en el plano normativo son ignorados sin que existan sanciones judiciales ni sociales. Frente a ello, la sociedad civil debe organizarse y reunir la masa crítica necesaria para que comiencen a sancionarse y aplicarse las leyes y políticas públicas que conviertan a la transparencia en un modelo de gestión gubernamental, y al mismo tiempo lograr que este marco normativo no sea un recurso discrecional de los funcionarios, sino una herramienta fundamental de la ciudadanía.

La investigación plantea la tesis de que la aplicación de políticas públicas de transparencia y de rendición de cuentas en Paraguay, logrará contribuir a la erradicación del fenómeno de la corrupción que impera en el país en diversos niveles de la administración pública.

Además, la rendición de cuentas es una práctica pública que ha demostrado que fortalece las instituciones democráticas y el estado de derecho. Las naciones que obligan a sus funcionarios públicos y gobernantes a rendir cuentas de manera periódica, suelen ser naciones donde ostentan mejores condiciones de vida sus ciudadanos y donde se ejerce una mejor defensa de las libertades individuales, teniendo estos países, en consecuencia, economías más fuertes.

Si un estado no garantiza la rendición de cuentas y los ciudadanos no tienen acceso a una información fidedigna y adecuada de las acciones de gobierno, entonces existirán mayores riesgos de que las instituciones públicas se corrompan.

La rendición de cuentas es una condición necesaria, aunque no suficiente para el control efectivo de la corrupción, pues supone transparentar el quehacer del gobierno y hacerlo sujeto al escrutinio de todos los ciudadanos. De ahí el estrecho vínculo entre la rendición de cuentas y el combate a la corrupción. Este trabajo analiza otras experiencias internacionales y la situación por la que atraviesa la sociedad paraguaya en relación con el flagelo de la corrupción, con el fin de hacer una propuesta de política pública de transparencia que contribuya a la erradicación de este fenómeno que ha afectado a este país durante años.

## I. MARCO CONCEPTUAL SOBRE LA TRANSPARENCIA

Es importante destacar que el concepto de transparencia tiene múltiples acepciones y usos. Durante el desarrollo de la investigación se



encontró que este concepto se aplica en una gran variedad de disciplinas, con diversos significados.

Se podría decir que la transparencia es una cualidad de lo transparente, consistente en ver a través de ello. En el mundo de lo público podemos decir que la transparencia es una actuación pública que deja ver claramente la realidad de los hechos al interior de las instituciones. Vista así, aplicada a las instituciones gubernamentales, ésta "significa que las razones de toda decisión gubernamental y administrativa, así como los costos y recursos comprometidos en la aplicación de esa decisión, son accesibles, claras y se comunican al público en general" (Lavielle, 2003).

Es evidente que la transparencia genera una serie de valores agregados para la administración pública, encabezados por la confianza ciudadana en sus instituciones y gobierno, así como por el hecho de poder exigir la rendición de cuentas a la menor sospecha de alguna irregularidad. Tratar de definir la transparencia en unas cuantas líneas es reducirla a su mínima expresión, al igual que su trascendencia dentro de lo público. Su importancia permite al ciudadano poder mirar al interior de las instituciones públicas y, a partir de ello, hacer uso pleno de sus derechos a fin de fiscalizar la labor de la administración pública, asegurándose de que los resultados redunden en beneficio de toda la sociedad (Alpuche, 2006).

Con la fundación de Transparency International por parte de Peter Eigen (1993), quien es su presidente, prácticamente se inaugura una nueva etapa en lo que son los mecanismos de control social difusos, incorporándose así la transparencia de manera decidida al léxico de los asuntos públicos (Reyes Heroles, 2004).

La transparencia es un instrumento social que sirve para tomar mejores decisiones y para reducir las posibilidades de corrupción, pero sobre todo es un mecanismo para mejorar las relaciones entre el gobierno y la sociedad, volviéndolas más razonables y confiables. El éxito de la transparencia dependerá del equilibrio que se establezca entre supervisión, vigilancia y confianza. Podríamos decir que el concepto de transparencia en su acepción más simple nos indica la calidad de nitidez con la cual es posible

observar a través de un cristal (Arellano, 2005).

Es en ese sentido que consideramos que todo gobierno que es verdaderamente democrático, debe hacer visible su gestión ante los ciudadanos y rendir cuentas para impedir actos deshonestos de los servidores públicos y abrir sus expedientes a los ciudadanos que así lo demanden. Es, pues, abrir la información de las organizaciones políticas y burocráticas al escrutinio público, mediante sistemas de clasificación y difusión, que reducen los costos de acceso a la información del gobierno.

La transparencia no implica un acto de rendir cuentas a un destinatario específico, sino la práctica de colocar la información en la vitrina pública, para que aquellos interesados en ella puedan revisarla, analizarla y, en su caso, usarla como mecanismo para sancionar actos públicos en donde haya anomalías en su interior (Díaz de León, 2003).

Una contraparte de la transparencia es lo que el primer historiador latino, Tácito, (55-120 d. n. e), denominó *arcana imperii*, refiriéndose a los misterios de la administración pública, donde arcano es lo secreto, algo que se retiene o que se guarda, es aquella información selecta, privilegiada, que define como sujeto de poder a quien la posee y administra (Zepeda, 2006). Esto que es secreto y reserva para unos cuantos, lo misterioso, oculto y muy difícil de conocer, es información que se oculta a la luz pública, sin ser necesariamente algo privativo de los regímenes autoritarios.

Esto quiere decir que *sin importar qué tan democrático sea un régimen, siempre existirá un margen de discrecionalidad y secrecía necesarios para poder actuar en aras de su seguridad y subsistencia*; y esto ocurre, aunque nos pueda parecer aberrante y contradictorio para un régimen democrático.

Otras connotaciones distintas a la de los arcanos, son las de opacidad y censura, donde la primera se define como la falta de claridad, precisión, corrección, la cual es muy perceptible y difundida en las prácticas de los mercados de capital, es decir, es valerse de la información y beneficios públicos para logros particulares, en detrimento de otros, que permanecen ajenos y sin acceso a esta información.

En el caso de la censura, debemos entenderla como la restricción de la libertad de expresión, de información, o de ambas, ejercida por los órganos del Estado revestidos de una autoridad formalmente legal, pero carente de legitimidad, cuyo objeto son los mensajes que circulan entre emisores y receptores de la información y que tienen como propósito final el salvaguardar el *status quo*.

También se da *la cultura del secreto*, que podemos definir como un conjunto de actitudes y conductas adoptadas por los miembros de una agencia pública que consideran la información que manejan como un activo de su patrimonio. Pues al restringir discrecionalmente el acceso a la información, se genera un incremento en su valor percibido, otorgando beneficios económicos o políticos a quien posee esa información. *La cultura del secreto* es una preocupación constante de la sociedad civil y contribuye a la permanencia de un ambiente en el cual la corrupción puede aflorar como una amenaza directa para cualquier persona,

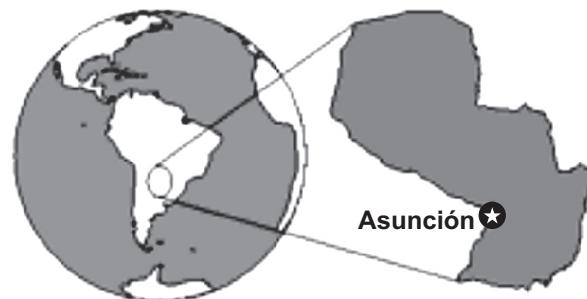
socavando los logros democráticos actuales. Por esta razón, la transparencia puede ser considerada como un rasgo democrático dentro de los regímenes actuales, ya que va encaminada a fomentar la participación ciudadana y consecuentemente a acrecentar la confianza en los gobernantes, para su mayor legitimidad ante la sociedad civil.

## II. ANTECEDENTES SOBRE TRANSPARENCIA PÚBLICA EN PARAGUAY

En Paraguay, al igual que en otros países de América Latina, las autoridades creían ser dueños del país, además el pueblo era sometido por la fuerza sin dejar espacios a las organizaciones de la sociedad civil, afectándose a todos los ciudadanos, pero principalmente a los grupos más marginados, como a mujeres, niños e indígenas. Durante la dictadura de Stroessner, que duró 34 años, estaba permitido a sus partidarios robar en el país y ser cómplices de los corruptos, antes que estar a favor de la ley. A continuación veremos indicadores importantes de este país:

67

**Gráfica 1**  
Ubicación geográfica de Paraguay



Fuente: <http://www.indexmundi.com>

**Cuadro 1**  
**Indicadores geográficos y socioeconómicos de Paraguay**

Superficie (km <sup>2</sup> ):	406 752
Población (hab.):	5 504 146 (de ésta, 60% vive en la pobreza)
Límite norte	Bolivia-Brasil
Límite este	Brasil-Argentina
Límite sur	Argentina
Límite oeste	Bolivia
Capital	Asunción
Unidad monetaria	Guaraní (G)
Idiomas oficiales	Español y guaraní
PIB	3.7% crecimiento promedio anual

Fuente: Elaboración propia con datos de <http://www.indexmundi.com>, 2008

Como se observa en los datos anteriores, Paraguay es un país pobre y con poco desarrollo. Con el golpe de estado que se dio en 1989, se pensó que la democracia significaría un mejor gobierno, con honestidad, pero no fue así. Se democratizó la corrupción y entonces todos podían robar, dependiendo de la astucia de cada uno. De acuerdo con datos de Transparencia Internacional (2006), Paraguay llegó a ser el país más corrupto de América Latina y el cuarto del mundo, reflejándose esto en las siguientes estadísticas:

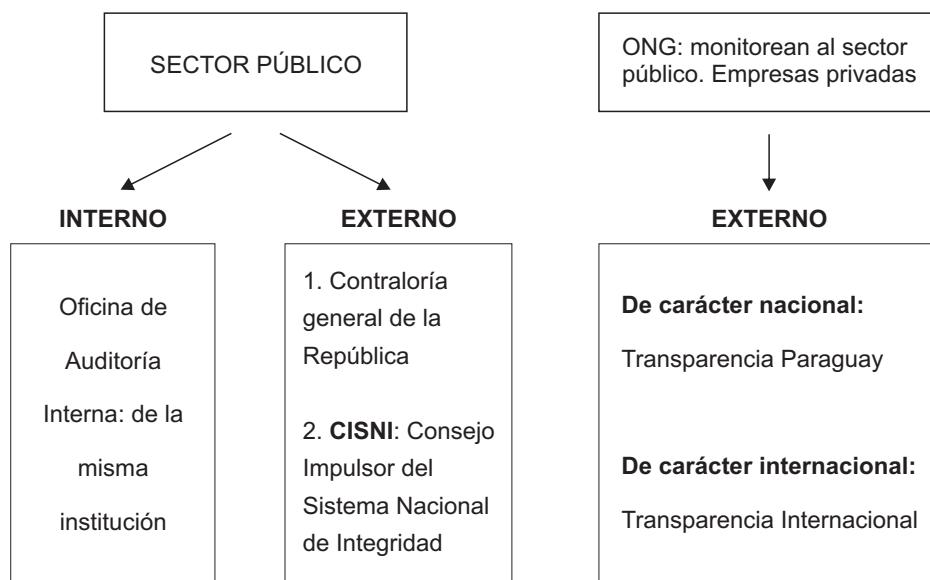
- El porcentaje de la población que cree que una mordida es efectiva en solucionar los problemas es de 59.4.
- Precio total de las mordidas que la gente paga: 138 172 919 848 guaranies = \$ 23 242 070 US.
- Más de 200 000 personas pagan una mordida por una multa de tránsito cada año.
- El soborno para recuperar un automóvil robado es aproximadamente de \$ 140 US. Las mordidas en los trámites de un juzgado cuestan \$ 3.7 US millones cada año.

#### **El costo de la corrupción en Paraguay**

- La población de Paraguay = 5 504 146

De lo anterior se desprende la necesidad de crear una serie de organismos, a los cuales podemos ver en la gráfica 2, y que más adelante se describen brevemente.

**Gráfica 2**  
**Organismos contralores en Paraguay**



Fuente: Elaboración propia.

#### **Contraloría general de la República de Paraguay**

Institución creada por la Constitución de 1992 como órgano dotado de autonomía funcional y administrativa. Se le atribuye el control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los departamentos y de las municipalidades.

#### **Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)**

Es un órgano autónomo, abierto, de conformación mixta, integrado por referentes gubernamentales y de la sociedad civil. Fue creado en 1999 con la finalidad de contribuir al fortalecimiento del Sistema Nacional de Integridad paraguayo, para facilitar reformas en la gestión pública a través del Plan Nacional de Integridad (PNI), el cual promueve y articula la aplicación de las convenciones anticorrupción de

la OEAI y de la ONU, traducidas en este plan, y así poder fortalecer el Sistema Nacional de Integridad.

Es importante señalar que se han firmado acuerdos con el Ministerio Público y con Transparencia Paraguay, cuyos principales objetivos son el fortalecimiento institucional de la Contraloría General en el proceso administrativo de recepción y control de las declaraciones juradas de los funcionarios públicos.

#### **Obligación de los funcionarios públicos de denunciar actos de corrupción**

Las normas jurídicas que establecen la obligación del funcionario público de denunciar los actos de corrupción, y de que tome conocimiento en el ejercicio de sus funciones, están previstas en el Código Procesal Penal y en la Ley de la Función Pública, donde se



establecen los mecanismos y prácticas para hacer efectivas las normas sobre el deber de denunciar. No obstante esto, la evaluación ha resultado insuficiente.

La instancia donde se tramitan las denuncias en Paraguay, corresponde exclusivamente al Ministerio Público (órgano autónomo), cuya atribución es recibir denuncias e impulsarlas hasta su culminación. Debido al sistema garantista de los procedimientos penales y a la falta de elementos probatorios para la acusación de actos de corrupción, este organismo muchas veces no cuenta con la posibilidad de finalizar los procesos y obtener sentencias condenatorias. Además, el Ministerio Público no cuenta con las herramientas necesarias para la protección de denunciantes, ni para evitar que el denunciante sufra represalias.

También se establecieron entes autónomos como la Contraloría General de la República (como entidad autónoma de la administración central), por ser un órgano público de control de las declaraciones juradas de bienes de los funcionarios públicos, así como el Ministerio Público, como organismo facultado por ley para instaurar acción penal pública ante denuncias de corrupción.

### **III. LAS POLÍTICAS DE TRANSPARENCIA EN AMÉRICA LATINA**

Como se ha observado, en Paraguay se han establecido diversos organismos y mecanismos para transparentar la gestión pública. Para efectos de un mejor análisis, véase los indicadores del cuadro 2 sobre transparencia en varios países.

**Cuadro 2**

#### **Datos básicos de políticas de transparencia en países de América Latina**

País	IPC	Políticas anticorrupción
Argentina	2.9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Sistemas de Control del Sector Público Nacional</li> <li>▪ Fundación Poder Ciudadano</li> <li>▪ Cristal: Transparencia en la Gestión Pública</li> </ul>
Bolivia	2.9	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Unidad de Fomento a la <i>Transparencia</i></li> <li>▪ Viceministerio de Transparencia y Lucha Contra la Corrupción</li> <li>▪ Plan Integral de Corrupción (PIA)</li> <li>▪ Cero Tolerancia a la Corrupción y a la Impunidad</li> </ul>
Brasil	3.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia Brazil</li> <li>▪ Transparéncia, Consciência &amp; Cidadania</li> <li>▪ Comisão de Ética Pública</li> </ul>
Chile	7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Política Integral para la Transparencia en Chile</li> <li>▪ Por un Chile Transparente</li> <li>▪ Capítulo Chileno de Transparencia Internacional</li> </ul>
Haití	1.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ <b>Licitenet</b> Página dedicada a promover la transparencia</li> </ul>
Colombia	3.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia por Colombia</li> <li>▪ Colombia: La Lucha por la Integridad Pública</li> <li>▪ Programa presidencial de lucha contra la corrupción</li> </ul>

Costa Rica	5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia Internacional Costa Rica</li> <li>▪ Propuesta nacional de lucha contra la corrupción</li> </ul>
Ecuador	2.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundación Instituto Probidad</li> </ul>
México	3.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia Mexicana</li> <li>▪ Comité Intersecretarial de Lucha Contra la Corrupción (CICC)</li> <li>▪ Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental</li> <li>▪ Programa Nacional de Combate a la Corrupción y Fomento a la Transparencia</li> </ul>
Nicaragua	2.6	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Fundación Buen Gobierno</li> <li>▪ Fundación Anticorrupción</li> </ul>
Perú	3.5	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Programa de Reforma Política de transparencia</li> <li>▪ Asociación Civil Transparencia</li> </ul>
Paraguay	2.1	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia Internacional Paraguay</li> <li>▪ Plan Nacional de Integridad</li> </ul>
Venezuela	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Transparencia Venezuela</li> <li>▪ Centro Multidisciplinario Contra la Corrupción</li> </ul>
Uruguay	6.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Ética, Política y transparencia Uruguay</li> <li>▪ Uruguay Transparente</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia con datos de [www.transparenciainternacional.org](http://www.transparenciainternacional.org), 2008.

71

Al analizar este cuadro comparativo sobre las políticas de transparencia en diversos países de América Latina, a través de programas o con asociaciones que luchan contra la corrupción, se observa que la mayoría de los países cuenta con esta política. Sin embargo, también la mayoría de estos países son corruptos según el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC) de Transparencia Internacional. La medición se expresa en una tabla que va de 0 a 10 puntos, donde 10 puntos indica mayor transparencia. Paraguay se ubica en un índice por debajo de los 3 puntos, lo cual es considerado como un indicador de los más corruptos.

También ellos se encuentran Argentina, Bolivia, Haití, Ecuador y Venezuela, los cuales presentan una calificación por debajo de los 3 puntos, o sea que tienen un elevado grado de corrupción.

En tanto que Chile y Uruguay tienen puntos más altos, es decir, son los países considerados con una buena puntuación en cuanto a transparencia en Sudamérica.

Un resultado interesante, que arroja el análisis comparado en la investigación de este trabajo, es que no existe un modelo de política pública anticorrupción a seguir, ya que cada país tiene sus propias fortalezas y debilidades. Además de que esto depende también de la cultura de cada país, puesto que si no hay una buena educación con respecto a este tema, nadie crece con los valores morales y éticos que se requieren y, sobre todo, nadie tiene la voluntad de hacer bien las cosas.

Lo importante sería aprovechar esta experiencia internacional y estudiar más a fondo a aquellos



países donde sus políticas sí han funcionado, para identificar cómo lo han logrado.

Consideramos, al igual que otros analistas, que el cáncer de la corrupción está tan avanzado en las democracias emergentes de América Latina, que difícilmente podrá ser extirpado, o al menos detenido (Openheimer, 2001).

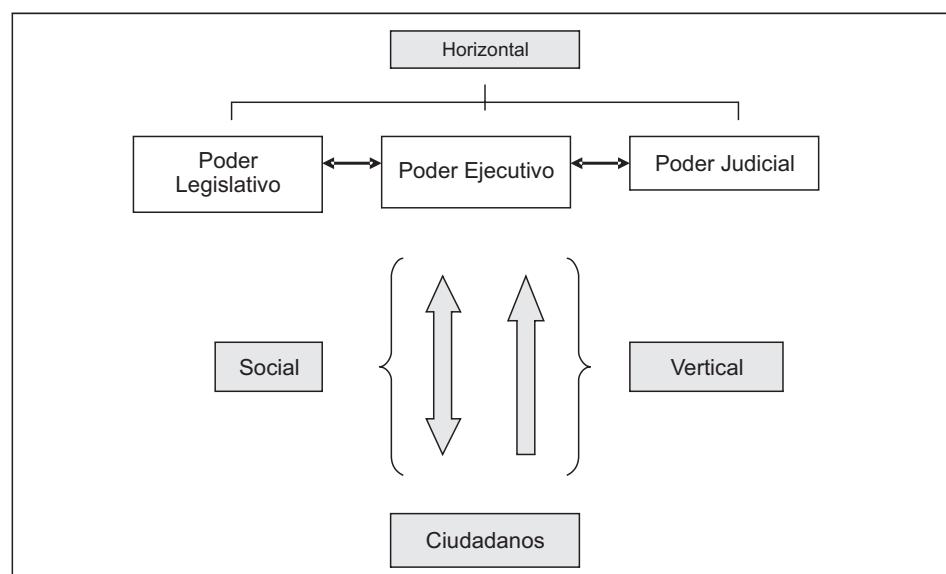
La corrupción en Latinoamérica tiene un denominador común: el muy bajo nivel de compromiso ciudadano que caracteriza a nuestras sociedades.

#### IV. TIPO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

En la gráfica 3 se puede observar el planteamiento de cómo se da el proceso de rendición de cuentas a partir de que se debe poseer una noción de control común de la cosa pública. Este es el tipo de rendición de cuentas que se da actualmente.

Vemos que en el control horizontal, la fiscalización se da en los poderes entre sí. En tanto que la rendición de cuentas vertical, es de los ciudadanos hacia el Poder Ejecutivo, que es el responsable directo del manejo de los recursos públicos.

Gráfica 3



Fuente: Elaboración propia con base en Andreas Schedler, p. 18.

#### V. HACIA UNA NUEVA POLÍTICA DE TRANSPARENCIA EN PARAGUAY

Con la política pública de transparencia y rendición de cuentas que se propone para la gestión pública de Paraguay, aspiramos a que se responda a la exigencia nacional en el sentido de que en la nueva Constitución Política de la

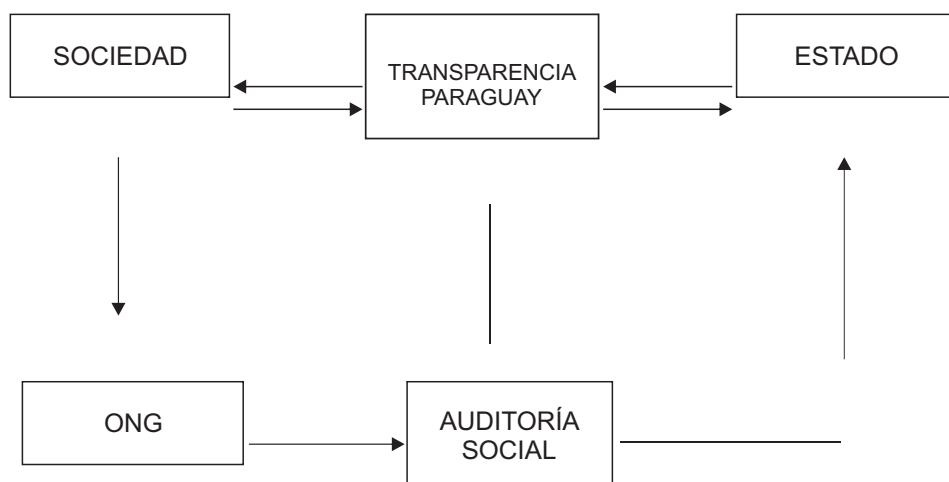
República se incorporen textos que permitan controlar, sancionar y erradicar la corrupción en las esferas pública y privada, para que se contribuya de modo efectivo a generar una cultura nacional de transparencia. Esto es, que se elabore una normatividad que reglamente al Estado para que entregue, en forma obligatoria, información fidedigna en tiempo y forma con

la que se pueda realizar la supervisión correspondiente y de esta manera entregar rendición de cuentas claras a la ciudadanía.

Con el fin de cumplir con el objetivo anterior, elaboramos una propuesta concreta, que es la

instrumentación de la “**AUDITORÍA SOCIAL**”, que se puede ver en la gráfica 4, donde la sociedad ejerce un control sobre las actividades del gobierno mediante mecanismos institucionales de leyes o normas.

**Gráfica 4**  
**Mecanismo de actuación de la auditoría social**



Fuente: Elaboración propia, 2008.

Luego de que se incorpore la normatividad que exija al Estado la entrega de información fidedigna en tiempo y forma, esta información la tendrá que remitir a Transparencia Paraguay, que será el organismo receptor de dicha información, y en caso de que la ciudadanía solicite información, Transparencia Paraguay será responsable de proporcionarla.

Siendo Transparencia Paraguay un organismo autónomo que incluso en su parte normativa y operativa contempla trabajar en forma conjunta con la sociedad civil a través de incorporar a diversas ONG al trabajo de supervisión y vigilancia de las actividades del Estado, se

propone que este trabajo continúe en lo que será la instancia de la auditoría social, la cual tendrá la función de fiscalización y control sobre las políticas públicas del Estado.

La instrumentación de la propuesta de la auditoría social sería un segundo candado más para evitar la corrupción, o al menos, para controlarla. Asimismo, funcionaría como entidad que sería coordinada por Transparencia Paraguay.

Por esto planteamos que es necesario que en Paraguay se cree este tipo de instituciones, en donde se le dé protagonismo a la sociedad civil,

ya que no existe ninguna. La idea es sumar esfuerzos para que puedan integrarse las distintas ONG por una buena causa, de mejora y transparencia de la gestión pública de Paraguay.

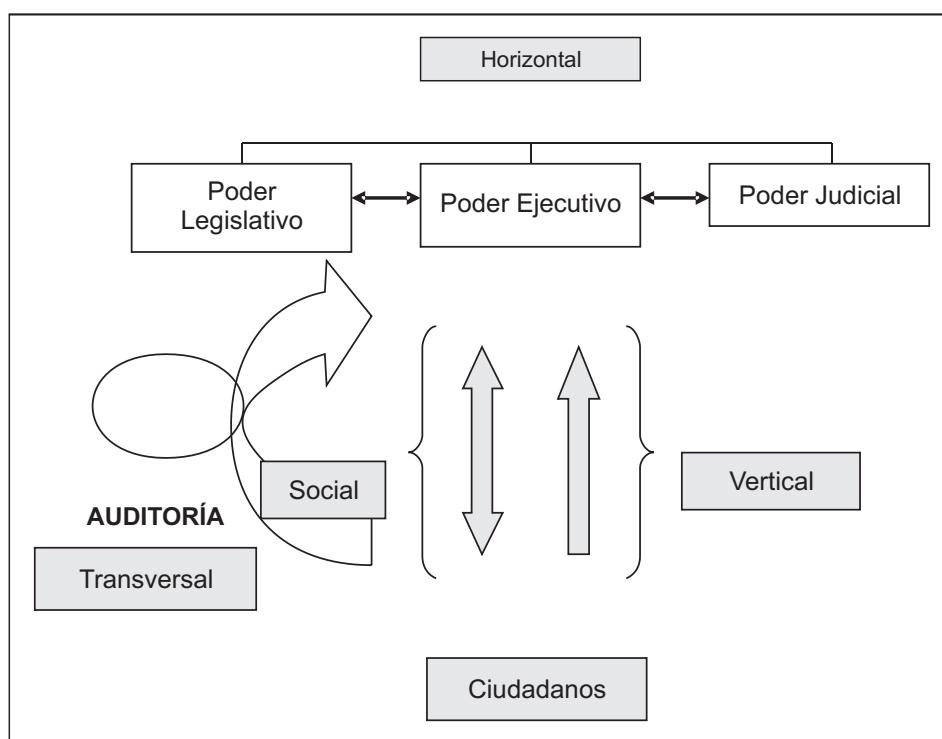
En la gráfica 5 observamos nuevamente la operatividad de la rendición de cuentas de la gráfica 3, pero ahora en ésta hacemos un agregado más, que sería precisamente la ubicación de las auditorías sociales, que es nuestra propuesta.

Aquí, los mecanismos son decisivos y la rendición de cuentas es transversal, ya que no es cualquier tipo de participación ciudadana ni tampoco cualquier forma de control de lo público,

sino un tipo de control con base en la participación de la sociedad civil que apela a sus derechos en la supervisión de políticas públicas.

Esta rendición de cuentas transversal no se contrapone a los mecanismos de rendición de cuentas vertical (elecciones), u horizontal (equilibrio y mutuo control entre poderes del Estado), ni social (movilizaciones sociales activadoras de los demás mecanismos), puesto que la rendición de cuentas transversal profundiza la propuesta de control social de lo público, abriendo una vía para la participación ciudadana cogestiva con miras a la responsabilización política de los servidores públicos.

**Gráfica 5**



Fuente: Elaboración propia, 2008.

## **OBJETIVO GENERAL DE LA PROPUESTA**

Es importante perseguir un objetivo principal en la propuesta que se realiza, por lo que el objetivo que proponemos para la “Auditoría Social” es la de analizar las actividades del gobierno, supervisando áreas del sector público donde haya focos rojos de mayor corrupción, con el fin de promover el cumplimiento de las obligaciones económicas, sociales y culturales del Estado y así aumentar la transparencia y la capacidad de escrutinio y control social sobre la gestión pública.

## **RESULTADOS ESPERADOS**

- Que se realice rendición de cuentas claras de las gestiones del gobierno a la sociedad.
- Que reporteros investigativos den seguimiento permanentemente al tema.
- Que la opinión pública conozca el manejo de los recursos públicos.
- Que se dé un manejo adecuado de estos recursos y estén reflejados con transparencia.
- Con la conformación de la Auditoría Social, tanto en el ámbito local como nacional, se logrará no sólo la toma de conciencia de la ciudadanía, sino también de las mismas autoridades. Esto hace que las autoridades se den cuenta que deben ser servidores del pueblo y no servirse del pueblo, como era costumbre en Paraguay.

## **ESTRATEGIAS**

Es importante concientizar a la sociedad paraguaya de la importancia que tiene la creación de este organismo, ya que se les dará oportunidad de realizar este tipo de controles al gobierno en forma directa. Además, hay que resaltar que solamente a través de la participación es como la ciudadanía puede exigir que se le entregue rendición de cuentas claras y fidedignas, como las siguientes:

- Audiencias públicas y jornadas de capacitación para hacer conocer estos objetivos en primer lugar a la ciudadanía y luego a las autoridades.
- Acompañar denuncias serias de hechos de corrupción hasta que tengan una solución.
- Involucrar a otras organizaciones de la sociedad civil para que acompañen y apoyen las denuncias de corrupción en la administración pública.
- Investigar los hechos denunciados por algún ciudadano para corroborar su veracidad.
- Acompañar las actuaciones de las autoridades honestas a través de rendición de cuentas a la ciudadanía en audiencias públicas.

Así es como establecemos las siguientes **Líneas de Acción** a seguir:

### **Sensibilización**

Hay que sensibilizar sobre el tema a todos los paraguayos para lograr la motivación de los mismos y que éstos pongan su grano de arena, para que de esta manera ayuden a erradicar el mal que tanto daño hace al país. Esto es, ser partícipes de esta nueva estrategia de Auditoría Social a través de una voluntad ciudadana de servicio para su mejora y bienestar, ya que la corrupción ha acarreado consecuencias devastadoras en el país en lo económico y social. Algo evidente es que los políticos y gobernantes poco o nada han hecho por paliar esta situación en Paraguay.

75

### **Alianzas y coordinaciones**

Lo que esperamos es que diferentes grupos sociales, como asociaciones civiles y organizaciones no gubernamentales, se adhieran para trabajar conjuntamente. La idea es que se realicen convocatorias a través de estas organizaciones para hacer un llamado a las personas con vocación de servicio y con



capacidades para realizar este tipo de actividad en favor del país. Así, el trabajo de auditoría social se realizará en fechas establecidas, ya sea en forma trimestral o semestral, y en cada auditoría se dará participación a personal de distintas organizaciones no gubernamentales que estén adheridas.

#### **Formación permanente**

Este trabajo requiere de personas idóneas, bien preparadas y capacitadas. Se trata de realizar una tarea de fiscalización y control en lo que se refiere al manejo de los recursos públicos, además de contar con cultura moral y ética, por lo que la formación y capacitación constante son indispensables para que los involucrados cumplan con una buena rutina de trabajo, con el fin de obtener los resultados esperados. Por ello, la auditoría social estaría conformada con personas que no tienen compromiso político partidario, que buscan el bien común. Se trata de establecer de forma permanente que haya una participación equitativa entre hombres y mujeres.

#### **Financiamiento**

Otro punto fundamental a tener en cuenta es lo relacionado con el financiamiento, ya que hay que considerar de dónde se obtendrán los recursos para llevar a cabo el proyecto.

Como la propuesta plantea una organización autónoma, es necesario que ésta cuente con recursos propios y que exista una corresponsabilidad entre los distintos actores participantes, estableciendo una alianza con otras organizaciones. Además, se plantea que debe haber un apoyo internacional en este proyecto para contar con financiamiento externo y no tener que recurrir al presupuesto gubernamental, ya que de ser así, no tendría la autonomía suficiente y de nuevo el gobierno estaría involucrado en la política instrumentada, por lo que estaría manejando la situación y

además se perdería independencia y, sobre todo, objetividad en los resultados.

Es necesario obtener ayuda de organismos internacionales que luchan y ayudan a los países de escasos recursos para combatir la corrupción, como la Convención Interamericana contra la Corrupción, de la Organización de Estados Americanos (OEA), de la cual Paraguay es país signatario, y la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (UNCAC), con la que hay acuerdos vinculantes celebrados entre varios estados que consideran medidas comunes para prevenir, detectar e investigar actos de corrupción.

Las medidas anticorrupción consideradas en las convenciones pueden aplicarse en los países a través de reformas al marco legal y el establecimiento de políticas públicas.

El cumplir con esos compromisos internacionales, desde los sectores público y privado, contribuirá al desarrollo de una cultura democrática y a la construcción de una sociedad justa.

#### **Generación de informes**

Se deben generar informes trimestrales, semestrales y anuales, así como información periódica que pueda ser utilizada de acuerdo con las coyunturas políticas importantes ocurridas en el desarrollo del proyecto y con base en la experiencia. Es importante destacar que tanto la presentación como la calidad de la información son fundamentales.

#### **Divulgación de resultados**

La divulgación se hará por medio de reportes o informes semestrales y anuales, asimismo, se incidirá en los medios de comunicación a través de generación de información permanente con base en las siguientes estrategias:

- Conferencias de prensa
- Comunicados
- Informes periódicos
- Publicaciones sobre temas específicos
- Análisis estadísticos.

#### Campaña de difusión

Se impulsará la adhesión social a la propuesta de elevación del monto del presupuesto destinado a la inversión social, para esto se debe incidir en medios de comunicación social para que se sumen a la propuesta, asimismo, se sensibilizará a personalidades de diversos sectores para que apoyen la propuesta.

#### Enfoque de Formación

Se pretende que a partir de este enfoque se dé la generación de procesos formativos sobre análisis y elaboración de presupuestos participativos. La ruta propuesta es:

- Intercambio de experiencias
- Generación de metodología e instrumentos
- Traslado de conocimientos
- Aplicación práctica

Rendir cuentas se ha vuelto una prioridad, pero no siempre se entiende el sentido global del concepto ni los mecanismos adecuados para diseñar un sistema eficaz y eficiente.

La ruta que creemos más eficaz es la creación de instituciones de rendición de cuentas para que todos los gobernantes respondan con transparencia ante la sociedad. Es por eso que establecemos esta propuesta donde la sociedad civil sea partícipe de esta tarea y los gobernantes se vean presionados y obligados a hacer bien su trabajo, además de que los recursos con que cuenta el erario son del pueblo de forma indirecta, por los pagos que realiza a través de los impuestos y otras fuentes, de tal manera que es la ciudadanía la más indicada para manejar y controlar a dónde van a parar esos recursos públicos, y esa tarea la hará a través de ***la creación de la Auditoría Social*** que proponemos se instrumente en Paraguay como mecanismo de política pública de transparencia y

rendición de cuentas en su gestión.

La auditoría social es una forma de participación ciudadana en el control y evaluación de los programas de gobierno, que tiene como fin contribuir a la transparencia en el manejo de los recursos públicos, abatir la corrupción y elevar la confianza de la sociedad en las instituciones gubernamentales.

#### VI. CONCLUSIONES

El desarrollo de la presente investigación permitió conocer los problemas y consecuencias de la corrupción desde una perspectiva internacional, ya que nadie escapa a este problema, por lo que el estudio realizado posibilitó obtener las estrategias más adecuadas para hacer frente a este mal.

Este trabajo demostró que la política pública de transparencia incorpora las bases en contra del secretismo gubernamental y favorece los valores de publicidad, inclusión y responsabilidad.

Es así que después de conocer los antecedentes y el marco conceptual de todo lo que implica el tema de la transparencia, y su opuesto, la corrupción, se pudo establecer la importancia que tiene aplicar políticas públicas de transparencia y rendición de cuentas en la gestión pública de Paraguay, con el fin de que contribuya a la erradicación del fenómeno de la corrupción, el cual fue el objetivo principal de la investigación.

La propuesta de política pública que se hace, es la de instrumentar la Auditoría Social como una entidad autónoma en su operación y gestión en directa vinculación con Transparencia Paraguay, dándole participación activa a la ciudadanía. Asimismo es ideal brindar la capacitación necesaria a quienes vayan a integrar el proyecto, lo cual puede realizarse conjuntamente con otros organismos no gubernamentales.

La rendición de cuentas que se establecerá para esta Auditoría será la vertical, en donde la sociedad permanentemente vigile la actuación del gobierno y sus actividades.



Para la investigación fue importante estudiar los antecedentes, estrategias y mecanismos anticorrupción que se han empleado en diversos países, pues esta experiencia en el nivel internacional nos permite señalar que lo más factible a seguir para este caso es la participación activa de la sociedad, donde se le dé un mayor protagonismo y prioridad, por lo que establecemos la alternativa de creación de este organismo.

Asimismo, teniendo en cuenta los objetivos específicos del trabajo, se conoció todo el marco histórico y conceptual. Se estableció, con base en los métodos comparativo y deductivo, un cuadro analítico de los distintos programas anticorrupción que se emplean en diversos países de Latinoamérica. La semejanza que pudimos constatar es que, si bien cada país cuenta con sus mecanismos anticorrupción, en la mayoría no se han obtenido los resultados con base en las expectativas, y es que la mayoría posee un elevado grado de corrupción de acuerdo con estudios internacionales. La diferencia es que cada país elabora sus programas de acuerdo con sus propias fortalezas y debilidades.

Otra de las conclusiones a la que llegamos es que la participación ciudadana en el gobierno es deseable porque:

- Permite la inclusión del punto de vista de grupos de la sociedad en las políticas públicas.
- Promueve la transparencia y la rendición de cuentas en torno al ejercicio de los recursos públicos y sobre la acción del sector público, cerrando espacios para la discrecionalidad y la corrupción.
- Se construye una visión compartida entre el gobierno y la sociedad del desarrollo nacional.
- La vigilancia de la sociedad obliga al gobierno a ser eficiente y a centrarse en el interés público.

Hay que precisar que no es fácil establecer una cultura de transparencia en un país que nunca la ha tenido. Pero debemos pensar que si no comenzamos, nunca se va a lograr, y que muchos países que hoy tienen buenos sistemas de prevención de la corrupción, comenzaron como nosotros. Lo más importante es que hagamos conciencia de que sin la participación y el compromiso ciudadano no se logrará un combate efectivo a la corrupción. Mientras no se haga, Paraguay seguirá siendo un país pobre con muchos programas sociales que enriquecen a algunos y mantienen en la pobreza a la mayoría, como se ha hecho históricamente en la mayoría de los países de América Latina.

La corrupción es sistémica y sólo con una educación realmente cimentada con base en **valores que fundamenten un concepto de ética pública en la administración pública**, se podrá cambiar la concepción que poseen los ciudadanos de su propio Estado e incluso esto coadyuvará a la erradicación de la marginación y pobreza que prevalece en nuestra región.

## VII. PROPUESTA DE UNA POLÍTICA PÚBLICA DE TRANSPARENCIA PARA PARAGUAY

La transparencia gubernamental es un proceso donde la auditoría social que proponemos en este trabajo debe existir, no se puede dejar este proceso sólo a las autoridades y funcionarios, donde ellos se vuelven juez y parte; este es un aspecto central donde la participación ciudadana es fundamental en la construcción de gestiones democráticas. Su participación para exigir cuentas es importante para que la democracia sea una democracia gobernable y que resuelva los problemas cotidianos de la población.

Para elevar la eficacia y la eficiencia en Paraguay, se requiere diseñar un sistema de rendición de cuentas en dos vertientes: por un lado, promover la transparencia en las instituciones del gobierno, estableciendo incentivos adecuados para limitar el oportunismo de los agentes públicos, y por otra parte, aumentar la responsabilidad política de los

supervisión del Ejecutivo, haciendo efectivas las sanciones en caso de incumplimiento.

Deben establecerse acuerdos con algunos sectores y gremios de la producción de bienes y servicios, para sancionar ética y penalmente a infractores por estos delitos.

También el periodismo investigativo, responsable y preocupado de la mejor utilización del bien común, como es el patrimonio de la comunidad, puede ser un mecanismo eficiente.

Entre otros mecanismos de trabajo que se podrían aplicar a esta auditoría social, podríamos señalar los siguientes:

- La recepción de quejas y denuncias de actos de corrupción y darle un seguimiento correspondiente. Esto puede hacerse a través de la creación de una página web, o hasta en las mismas oficinas.
- Trabajar en control social, en la gestión pública.
- Trabajar en la transparencia de la administración del Estado y en el control de la utilización de los bienes públicos.
- Intervenir en la destitución de gobernadores de departamentos o intendentes de la municipalidad correspondiente, en caso de ser sorprendidos en actividades corruptas.

Es importante puntualizar que se deben crear auditorías sociales por zonas, es decir, que cada departamento cuente con su auditoría social.

Paraguay posee un total de 17 departamentos, lo más factible sería crear una oficina central en la capital, Asunción, y posteriormente en los demás departamentos, es decir, con base en el éxito y a los resultados que se vayan dando, ir creando en cada municipalidad una filial de acuerdo con una estrategia de ir avanzando donde más se requieran.

Finalmente, es necesario que se trabaje en anteproyectos de ley, como por ejemplo la ley de participación ciudadana y la de acceso a la información pública.

## REFERENCIAS

- Ackerman, J. (1985). *Declaración de derechos del hombre y el ciudadano*. En Rodríguez Palacios, Mario Alfonso, M. (2<sup>a</sup> ed.), México: Trillas.
- Aguilar, L. (1992). *La hechura de las políticas*, Antología de Política Pública II. México: Porrúa.
- Aguilar, L. (1992). *Problemas públicos y agenda de gobierno*, Antología de Política Pública III. México: Porrúa.
- Álvarez de V. M. (1992). *La ética en la función pública. Una propuesta para abatir la corrupción institucional en México*. México: SFP.
- Alpuche, M. (2006). *La transparencia mexicana a inicios del siglo XXI: fundamentos, construcción y perspectivas*. Tesis. México: UNAM.
- Arellano, D. (2000). *Nueva gestión pública, bases para el debate de la reforma administrativa, más allá de la reivindicación del gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa/CIDE.
- Arellano, D. (2005). Control y confianza. México: Revista Política Digital. CIDE.
- Cartier, J. (2000). Las causas y las consecuencias de la corrupción. En *Las reglas del juego cambiaron. La lucha contra el soborno y la corrupción*. México: OCDE.
- Fernández, B. (1993). La transparencia en la función pública. En *La pena y la libertad*. Paraguay: Editoriales del SNT, Editora Libre.
- González, J. (2000). Corrupción, democracia y responsabilidad política. *Poder, derecho y corrupción*. México: IFE/ITAM/Siglo XXI.



- Gorbachov, M. (1987). *Perestroika*. México: Diana.
- Gramberger, M. (2001). Participación ciudadana. En *Manual de la OCDE sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas*. México: SFP.
- Lavielle, G. (2003). *Índice latinoamericano de transparencia presupuestal*. México: Fundación Ford.
- López, S. (2004). El nuevo enfoque en la atención ciudadana. En *Los desafíos del servicio profesional de carrera en México*. México: CIDE SFP.
- López J. (1998). *Corrupción y cambio*. México: Fondo de Cultura Económica/SECODAM.
- Martinelli, J. (2002). *Políticas públicas en el nuevo sexenio*. México: Plaza y Valdez Editores.
- Merino, M. (2003). *Transparencia como política pública*. México: CIDE.
- Merino, M. (2002). *Democracia y transparencia*. México: Instituto Federal del Distrito Federal. Colección Sinergia.
- Openheimer, A. (2001). *Ojos vendados. Estados Unidos y el negocio de la corrupción en América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Pichardo, I. (2004). *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*. México: Colegio Mexiquense/UNAM.
- Reyes, H. F. (2004). *Entre las bestias y los dioses, del espíritu de las leyes y de los valores políticos*. México: Océano.
- Ruiz, E. A. (2006). *Transparencia y rendición de cuentas*. México: Fontamara.
- Sánchez, A. (1993). El proceso de diagnóstico en la elaboración de políticas públicas. En *Perfiles Latinoamericanos*. México.
- Sampieri, R., Fernández, C. & Baptista, P. (2003). *Metodología de la Investigación*. (3a. ed.). México: McGraw Hill.
- Secretaría de la Función Pública (2005). *Transparencia, buen gobierno y combate a la corrupción en la función pública*. México: Colección Editorial del Gobierno del Cambio.
- Villanueva, E. (2000). *Derechos mexicanos de la información*. México: Oxford (Colección Estudios Jurídicos).

Recibido: 11/09/08  
Aceptado: 28/11/08