

**INFORME FINAL  
ELABORACION DE PLAN DE ACCIÓN PARA LA  
IMPLEMENTACION DE LAS RECOMENDACIONES DE LA  
CONVENCION INTERAMERICANA CONTRA LA CORRUPCION**

**Consultor: Raúl Quiñónez Rodas**

**Entidad contratante: OEA/CISNI**

**Diciembre, 2005**

<b>TABLA DE CONTENIDO DEL DOCUMENTO</b>		<b>PAG.</b>
<b>I.</b>	Antecedentes	3
<b>II.</b>	Introducción	4
<b>III.</b>	Punto de partida: Principales Hallazgos	6
<b>IV.</b>	Hacia la definición de prioridades	8
<b>V.</b>	Medidas administrativas	8
<b>VI.</b>	Rol del CISNI	9
<b>VII.</b>	Rol de las ONG/OSC	10
<b>VIII.</b>	Presupuesto y fuentes de financiamiento	10
<b>IX.</b>	Monitoreo de ejecución	11
<b>X.</b>	Observación final	12
<b>XI.</b>	Anexos	
	Anexo 1: Indicadores	13
	Anexo 2: Plan de Acción	15

## I. Antecedentes

La corrupción es ya un fenómeno que trasciende las fronteras nacionales para insertarse en la agenda continental. Este fenómeno ha estado presente de manera continua en la gestión estatal, así como en el contexto del sector empresarial y en la cotidianidad de la sociedad civil en su conjunto. Sus consecuencias, nefastas por cierto, han ido adquiriendo ribetes de espectacularidad desde la década de los 80 tornándose un problema que debilita el sistema democrático, corroe los cimientos del estado de derecho y empobrece a las sociedades. Esta toma de conciencia del fenómeno se debe en gran parte a la labor de la prensa, de organizaciones de la sociedad civil y al denodado esfuerzo de individuos en los países del continente. “Es decir se hace pública durante los procesos de transición y consolidación de la democracia en América Latina, por que es precisamente la democracia, como sistema de gobierno, la que se caracteriza por la transparencia y persigue la transparencia a diferencia de las dictaduras, donde también existía, pero se hallaba escondida y muchas de las veces relacionada a las violaciones de los derechos humanos desde el poder fáctico reinante. Es en una democracia desde donde mejor puede ser expuesta y erradicada la corrupción”<sup>1</sup>

Es en este marco que los estados latinoamericanos han ido tomando conciencia de los costos en términos económicos, sociales e institucionales que trae aparejado la corrupción y las consecuencias de su práctica en las esferas del poder económico y político.

En el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) los países del continente han tomado la decisión soberana de combatir la corrupción. Como resultado de una serie de encuentros, reuniones y cumbres continentales se llegó a la formalización de dicho anhelo a través de la redacción de una Convención contra este flagelo, la cual fue aprobada en la conferencia especializada, llevada a cabo en Caracas, Venezuela el 29 de marzo de 1996<sup>2</sup>. La CICC es el primer tratado internacional que se refiere al tema de la corrupción y el combate a la misma.

La República del Paraguay, signataria de la misma, puso en práctica sus mecanismos constitucionales para convertirla en ley de la república, mediante la ratificación de la misma por ley N° 977/96, pasando a formar parte del ordenamiento positivo y conocida como Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).

El marco continental que hoy da pie a la implementación en cada país de la Convención es el fiel reflejo de la preocupación y toma conciencia de los líderes políticos latinoamericanos, pero lo es también y en gran medida, de sus sociedades, la mayor de las veces víctimas de la existencia y propagación de la corrupción.

No obstante lo apuntado, no será sino hasta el año 1999 en que tomará fuerza la idea de poner en práctica y hacer efectiva la Convención. La OEA inició el estudio y evaluación para establecer un mecanismo de seguimiento de la implementación de la CICC entre los

---

<sup>1</sup> Oscar Arias Sánchez, ex presidente de Costa Rica y Premio Nobel de la Paz en 1987.

<sup>2</sup> Carlos Manfroni, La CICC, anotada y comentada. Buenos Aires 2001.

estados partes. En el 2001 estos aprobaron oficialmente el Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la CICC (MESICIC). Paraguay fue signatario de dicho mecanismo aprobado en la XXXI Asamblea General Ordinaria llevada a cabo en San José, Costa Rica.

El MESICIC funciona como un mecanismo conjunto para que entre los estados partes analicen mutuamente como cada uno va implementando la Convención. Esta evaluación recae en un Comité de Expertos designado por los países signatarios.<sup>3</sup>

Considerando que la Convención es extensa en cuanto al contenido de lo que regula, el Comité de Expertos, conjuntamente con la Asamblea de los Estados partes seleccionó un grupo de artículos e incisos a través de los cuales los estados son evaluados en las rondas que se realizan cada seis meses. Paraguay ha sido incluido en la primera ronda, siendo voluntaria y soberana dicha decisión y habiendo sido evaluado en segundo lugar. Los artículos por lo que son evaluados son el 3, inc. 1, 2,4, 9 y 11; artículo 14 y 18.<sup>4</sup>

Para el desarrollo de su trabajo el Comité de Expertos definió un cuestionario a través del cual, la República del Paraguay dio cumplimiento a los informes que se requieren. Producto de ese primer informe del cuestionario, el Comité formuló una serie de recomendaciones en base a los artículos sobre los cuales el país es evaluado<sup>5</sup>. A la fecha ya se han realizado 6 evaluaciones sobre la implementación de las recomendaciones. Todas han sido aprobadas y puestas a consideración en la página Web de la OEA. No obstante, varias de las recomendaciones aún no han sido puestas en práctica en su totalidad y demandan un gran esfuerzo por parte de las autoridades paraguayas para la vigencia real y efectiva de la CICC.

## **II. Introducción**

El presente informe final de esta consultoría es el resultado de una cooperación técnica de la Secretaria General de la OEA, a través de sus órganos y oficinas especializadas, con el fin de “elaborar un Plan de Acción para la implementación de las recomendaciones, el cual deberá identificar de manera especifica las acciones que le permitan al país analizado, considerar la adopción de las medidas sugeridas por el Comité”<sup>6</sup> Este informe final se halla precedido de un informe de avance al momento de elaborar el Ante-proyecto de Plan de Acción, el cual ya se ha entregado y aprobado por el organismo ejecutor en su momento.

Las disposiciones seleccionadas son las siguientes:

### **Artículo III Medidas preventivas**

Inciso 1: Normas de conducta para el correcto, honorable y adecuado cumplimiento de las funciones públicas. Estas normas deberán estar orientadas a prevenir conflictos de intereses y asegurar la preservación y uso adecuado de los recursos asignados a los

---

<sup>3</sup> Documentos y antecedentes en su contenido completo pueden hallarse en: [www.oas.org](http://www.oas.org)

<sup>4</sup> Los artículos serán mencionados y explicitados más adelante en el presente informe.

<sup>5</sup> Informe de Paraguay de la Primera Ronda de Evaluación. CISNI. 2003.

<sup>6</sup> Ver anexo, texto completo de los TORs.

funcionarios públicos en el desempeño de sus funciones. Establecerán las medidas y sistemas que exijan a los funcionarios públicos informar a las autoridades competentes sobre los actos de corrupción en la función pública de los que tengan conocimiento. Tales medidas ayudarán a preservar la confianza en la integridad de los funcionarios públicos y en la gestión pública.

Inciso 2: Mecanismos para hacer efectivo el cumplimiento de dichas normas de conducta

Inciso 4: Sistemas para la declaración de los ingresos, activos y pasivos por parte de las personas que desempeñan funciones públicas en los cargos que establezca la ley y para la publicación de tales declaraciones cuando corresponda.

Inciso 9: Órganos de control superior, con el fin de desarrollar mecanismos modernos para prevenir, detectar, sancionar y erradicar las prácticas corruptas.

Inciso 11: Mecanismos para estimular la participación de la sociedad civil y de las ONG. En los esfuerzos destinados a prevenir la corrupción.

#### **Artículo XIV: Asistencia y Cooperación**

Los estados partes se prestarán la más amplia asistencia recíproca y la más amplia cooperación técnica mutua sobre las formas y métodos más efectivos para prevenir, detectar, investigar y sancionar los actos de corrupción.

#### **Artículo XVIII: Autoridades centrales**

Los estados podrán designar una autoridad central que se encargará de formular y recibir las solicitudes de asistencia y cooperación.

En la cuarta ronda de revisión, la República del Paraguay dio respuesta a un cuestionario emanado del Comité de Expertos sobre el grado de avance en la implementación de dichas disposiciones. El mismo fue aprobado y hecho público a través de los órganos y mecanismos de la OEA. En ese mismo acto, el Comité de Expertos emitió una serie de recomendaciones al país a fin de poder dar cumplimiento total y efectivo a las disposiciones seleccionadas.

Tomando en consideración dichas recomendaciones y todos los antecedentes relacionados con la implementación a la fecha de la CICC, constituido por los informes nacionales, el cuestionario dado a Paraguay para emitir sus respuestas y las regulaciones del mecanismo de seguimiento, se procedió a analizar las mismas.

La elaboración del Plan de Acción no requirió de técnicas de investigación que definieran las áreas que el mismo debe tener, ya que las mismas parten de las recomendaciones del comité de Expertos. En consecuencia el análisis de las recomendaciones es la fuente principal sobre la que se basó la elaboración del Plan, seguido de la evaluación de la situación existente en el país, relacionándolo con el grado de avance de las recomendaciones. Sin duda, los talleres sectoriales y el taller nacional contribuyeron a enriquecer el análisis al hacerlo más participativo e incluyente, considerando la variedad

de los actores sociales involucrados en la puesta en marcha de un plan como el que se presenta. Las observaciones hechas por la Unidad Técnica del CISNI también fueron relevantes para la conclusión del mismo.

Así, las conclusiones que aquí se exponen son el resultado del análisis de toda la documentación relacionada con el tema y que fuera proveída por el CISNI<sup>7</sup>. Igualmente se han tomado en consideración los *inputs* provenientes de los órganos del estado paraguay directamente involucrados en la implementación de las recomendaciones y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan el tema.

Asimismo se ha entrevistado a funcionarios de alto rango de las instituciones públicas directamente involucradas y se ha investigado sobre las áreas de cooperación de los donantes, focalizado en el tema de anti-corrupción y con oficinas en Paraguay.

El presente informe final consta de dos partes. En la primera se exponen los principales hallazgos, para pasar inmediatamente a un orden de medidas a ser implementadas, considerando una pirámide de prioridades para hacer más efectiva la vigencia de las recomendaciones. Seguidamente, se analiza el presupuesto y las fuentes tentativas de financiamiento, se analiza los indicadores y se propone una serie de los mismos, delimitados por el tipo de recomendación dada, constituyendo esta parte el monitoreo de ejecución del Plan de Acción. El informe concluye con una observación final referida a los esfuerzos del CISNI de establecer un Plan Nacional de Integridad que contemple las convenciones anti-corrupción existentes.

### **III. Punto de partida: Principales Hallazgos**

#### **1- Inexistencia de un marco normativo único para la función pública**

La CICC demanda que los estados adopten reglas de conducta ética y prevengan los conflictos de interés que se dan en la función pública. El Paraguay requiere como paso previo a dicha recomendación, la adopción definitiva de un cuerpo legal que establezca las reglas del juego para el ejercicio de la función pública. Si bien se ha andado en este sentido, la ley 1626 del año 2000 no ha tenido los consensos necesarios como para poder ser puesta en práctica y tanto sindicatos y funcionarios públicos plantearon la inconstitucionalidad de varios artículos de la ley. A la fecha no ha sido resuelto por la Corte Suprema de Justicia y la situación actual nos muestra dos leyes que rigen para el sector público.<sup>8</sup> Esta situación ha llevado a situaciones de anarquía donde existen funcionarios que se rigen por una u otra ley, según quien planteó o no la inconstitucionalidad de la ley 1626 y obtuvo medidas cautelares para evitar ser regido por la misma.

Un reciente estudio sobre la administración pública en el Paraguay nos muestra la caracterización de instituciones “blandas” en las cuales los grupos de interés, dentro y fuera de la institución, definen el ingreso y la composición del funcionariado. Es decir se carece de autonomía. La cultura tradicional de la administración debe ser modernizada y

---

<sup>7</sup> Dicha documentación incluye, sin ser limitativo a: la CICC, documentos del MESISIC, Informe del Paraguay al cuestionario del año 2003, 6 informes de avance, programa de monitoreo propuesto por el CISNI.

<sup>8</sup> Refiere a la ley 200/70 que era la anterior a la 1626/00.

transformada para lograr que los políticos como representantes del pueblo puedan contar con una administración eficiente.<sup>9</sup>

## **2- Inaccessibilidad a información emanada de los órganos del estado**

La cultura y práctica del secretismo sigue vigente en la mayoría de las instituciones del estado. Es imposible acceder a información cierta y veraz, determinada por documentos públicos de libre acceso. Si bien es cierto que existen instituciones a nivel local o ministerios que proveen información y cuentan con departamentos para satisfacer la demanda ciudadana, esto no es una regla general. El país carece de una ley de acceso a información pública. La transparencia gubernamental es un primer paso para entrar al terreno del combate a la corrupción, buscando inhibir el abuso de poder por parte de quienes ocupan cargos en la administración pública.<sup>10</sup>

## **3- Inaplicabilidad práctica de persecución del enriquecimiento ilícito**

El Estado paraguayo sancionó en el año 2004 una ley de enriquecimiento ilícito, remitiendo la prueba del mismo al acrecentamiento del patrimonio del funcionario público. Este avance significativo en lo que hace al combate a la corrupción ha venido acompañado de una ley por la cual se establece el procedimiento y sanción para la presentación de la declaración jurada de bienes. Lastimosamente, la ley ha sido vetada por el Poder Ejecutivo<sup>11</sup> y devuelta al Congreso, sin que este se haya expedido hasta la fecha. Esta situación vuelve inocua la aplicabilidad de la ley de enriquecimiento ilícito por cuanto en muchos casos se carece de la presentación de declaración jurada al dejar el cargo.

## **4- Sociedad civil con poca articulación y visibilidad en estos temas**

Pese a los esfuerzos evidenciados en los últimos años de un mayor protagonismo de la sociedad civil organizada, no ha sido notorio su grado de incidencia en lo que hace a temas vinculados con el combate a la corrupción. Esto tiene una relación directa con los largos años de dictadura, tal como lo manifestáramos al inicio de este informe y se trasunta en los bajos niveles de asociatividad y articulación de los sectores sociales. Los últimos acontecimientos ocurridos en el país evidencian una incipiente articulación de la misma, pero sigue siendo reactiva, provocada más que nada por la indignación antes que el trabajo de prevención del fenómeno<sup>12</sup>.

## **5- Rol de CISNI como ente mixto (público – privado)**

El CISNI es la autoridad consultiva de la CICC de conformidad al decreto que así lo estableció.<sup>13</sup> Igualmente el Ministerio Público es la autoridad central de la Convención de conformidad a las notas remitidas a la OEA en fecha 20 de marzo de 1997. Como se ha apuntado en las consideraciones al anteproyecto del Plan de Acción, al ser órgano consultivo de la Convención, se lo ve como parte del mismo. Al apoyar y promover

---

<sup>9</sup> La caracterización de blanda o dura corresponde a Max Weber y sus estudios sobre la burocracia y las instituciones públicas. Administración y Cultura en el Paraguay. Guttandin, Penner. GTZ Cooperación Alemana. Junio 2005

<sup>10</sup> El acceso a la información pública en México. Mena/Arzt. Nueva Sociedad N°. 194. Pg. 105/6.

<sup>11</sup> El veto del ejecutivo se debió entre otras razones a que la misma ley aprobada no establecía un régimen de publicidad de las declaraciones de bienes.

<sup>12</sup> El caso del diputado Colmán, quien obstruyó con prepotencia el trabajo de la Fiscalía en relación a un presunto contrabando de madera en tierras cercanas a la propiedad del mismo.

<sup>13</sup> Decreto N°. 16735/02 emanado de la Presidencia de la República.

esfuerzos de trabajo conjunto con la sociedad civil en lo que hace a la implementación de la CICC se lo ve como OSC. Asimismo el Consejo del CISNI está constituido por varias organizaciones de la sociedad civil y del sector empresarial, así como partidos políticos. Dicha situación requiere una redefinición del alcance y rol de la institución, buscando mejorar los niveles de impacto e incidencia.

## **6- CITAIC**

El Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la Convención es una instancia creada por la Presidencia de la República y constituido por varias instituciones estatales paraguayas. Durante todo este tiempo la labor del CITAIC ha sido apoyar y contribuir a la elaboración de los informes-país. Sin embargo, los límites de dicha colaboración y la definición del mandato del mismo no han sido claros. Esta situación merece ser revisada y se halla directamente relacionada con el punto anterior de los hallazgos aquí mencionados. Igualmente, se requiere volver más ágil al CITAIC e introducir a otros entes estatales que también tienen una relación directa con la implementación de la CICC.

## **IV. Hacia la definición de prioridades**

Tras el relatorio de los talleres y del primer informe de avance llevados a cabo, se ha tenido buena receptividad el establecimiento de prioridades en la puesta en marcha del plan de acción. Esto obedece a la existencia de varias tareas que realizar y la necesidad de determinar un orden de prelación de las mismas dentro de un plazo razonable. Asimismo se ha recomendado el plazo de 24 meses para su implementación. Igualmente se ha recomendado la agregación de una ley más; la ley de participación ciudadana. A la fecha se cuenta con dos anteproyectos, elaborados tras un largo proceso de consulta con las organizaciones sociales del país. El Grupo Impulsor de una Ley de Participación Ciudadana (GIPC) ha buscado la interacción con las OSC que componen el otro grupo impulsor de forma a presentar un solo ante-proyecto al Congreso este año. En consecuencia las prioridades legislativas son como sigue:

- 1- Ley de la función pública
- 2- Ley de acceso a información
- 3- Ley de declaración jurada de bienes
- 4- Ley de participación ciudadana

Con la aprobación de dichas leyes se daría un gran paso para romper el secretismo en el estado; promover el control y monitoreo de la gestión de los asuntos públicos desde la sociedad civil; reglar las funciones del servidor público, promoviendo conductas éticas y su sanción, cuando así no fuere. En el taller nacional se mencionó la necesidad de contar con una ley de protección del denunciante, cuyo ante-proyecto se halla en el Congreso. Esta ley no forma parte de las disposiciones seleccionadas, sin que ello obste a que una vez aprobada sea informada en los informes pertinentes.

## **V. Medidas administrativas**

La CICC y las disposiciones seleccionadas se basan principalmente sobre aspectos normativos, pudiendo ser ellos de carácter legal o disposiciones administrativas; siendo estas últimas las que traen aparejadas la implementación de algunas de las disposiciones seleccionadas.

El plan de acción ha considerado dicha situación, pudiendo ser clasificada las mismas en cuanto a la implementación en dos vertientes o categorías: a) La primera hace relación a las medidas administrativas que se deben llevar adelante en el marco de la implementación de las leyes establecidas como prioritarias, una vez que las mismas sean aprobadas. Esta situación ha sido prevista en el anteproyecto de plan de acción aprobado por el organismo ejecutor. b) La segunda categoría, nos referimos a la implementación de medidas administrativas de carácter puntual puesta en marcha en determinados ministerios y que, por lo general, se basan en la voluntad política de sus administradores. Esta situación no había sido prevista, por lo que se consideró oportuno incluirlas y se hallan reflejadas en forma horizontal, mostrando un abanico de herramientas con las cuales se pueden poner en práctica mecanismos de prevención de la corrupción en dichos ministerios. Varias de esas medidas administrativas ya se hallan en fase de implementación y forman parte de la estrategia y esfuerzos del CISNI para promover la vigencia real y efectiva de la CICC.

Esta situación tiene un doble beneficio, por un lado, la puesta en práctica en forma puntual o sectorial de dichas herramientas, servirá de aprendizaje para la puesta en marcha, de manera general, de las legislaciones pendientes de aprobación, ya que existe una relación directa, basada principalmente por el axioma de lo particular a lo general. Por otro lado, dichas herramientas son el resultado de las actividades y recursos financieros con que el CISNI cuenta para influir sobre dichos procesos.

## **VI. Rol del CISNI como ente público – privado**

Es conveniente una diferenciación en lo que hace a las actividades del CISNI y su relación con la CICC y las disposiciones seleccionadas, las recomendaciones y la elaboración de los informes país. Igualmente deben ser consideradas la existencia del CITAIC y su rol concomitante.

Como lo apuntáramos esta situación surge principalmente a partir del decreto presidencial que establece la existencia de dos autoridades centrales. Una, representada por el Ministerio Público; y la otra, la de carácter consultivo, representada por el CISNI. Esta situación se ha visto reflejada en que 2 informes país presentados ante el Comité de Expertos hayan sido elaborados por la Unidad Técnica del CISNI, sin ser está un órgano estatal oficial y en consecuencia con una limitada competencia para representar al estado paraguayano frente a organismos internacionales. Una de las razones esta dada por la debilidad misma del CITAIC por la poca coordinación interinstitucional que ha existido en el pasado. Es necesario definir y dejar en claro, que los informes país deben emanar de instituciones plenamente estatales, quienes tienen frente a la OEA o cualquier otro organismo internacional, la obligación de representar y defender los intereses del estado.

El CITAIC<sup>14</sup> debe ser el espacio de interrelación entre las instituciones estatales para la elaboración de los informes país. Este mecanismo debería ser reformulado, introduciendo dentro del mismo a los organismos estatales directamente involucrados con la implementación de las recomendaciones. Estos deberían ser: Ministerio Público, Contraloría General de la República, Secretaría de la Función Pública, Ministerio de Relaciones Exteriores, Secretaría Técnica de Planificación y el Ministerio de Hacienda. Asimismo debe buscarse el fortalecimiento del CITAIC a través de una clarificación de sus

---

<sup>14</sup> CITAIC Comité Interinstitucional Técnico de Apoyo a la Implementación de la CICC

competencias y buscando un protagonismo constante. Para tal efecto el mismo debería contar con un reglamento, tal como esta propuesto.

En este contexto, el CISNI debería de constituirse en una coordinación ejecutiva a cargo de la coordinación del CITAIC, entendiéndose como tal la colaboración para la elaboración del informe-país, sin ser parte del CITAIC y siendo éste la instancia responsable de la elaboración de dicho informe. Para la implementación de dichos cambios se requerirá una modificación del decreto presidencial, para adecuarlo a las exigencias y a las competencias que requiere, actividad también prevista en el Anteproyecto.

Definido el rol del CISNI desde lo público, conviene analizar el rol desde lo privado. El CISNI, con suficiente prolijidad, ha venido formando parte de alianzas con otras ONGs. para la elaboración de proyectos de leyes como el de acceso a información pública y de participación ciudadana. Igualmente incide ante las autoridades parlamentarias para la rápida sanción de dichas normativas. Esta actuación se enmarca dentro de un proceso de incidencia pública reflejado en audiencias públicas y difusión de la mencionada legislación. Igualmente ha venido proveyendo de asistencia técnica a ciertos entes estatales para la puesta en marcha de mecanismos administrativos preventivos que guardan relación con las disposiciones seleccionadas y las recomendaciones del Comité de Expertos. Esta experiencia acumulada debe ser mantenida y potenciada de forma tal a apuntalar el proceso normativo y administrativo, previsto en el anteproyecto comprometiendo esfuerzos para lograr la puesta en marcha lo más rápido posible de las recomendaciones en un marco de transparencia y trabajo conjunto entre estado y sociedad.

## **VII. Rol de las OSC/ONG**

El plan de acción incorpora el trabajo y aporte sustancial del tercer sector desde dos vertientes claramente diferenciadas. Las actividades planteadas se sustentan en el trabajo de incidencia, *lobby* y control que las organizaciones de la sociedad civil deben desarrollar para convertir en leyes las recomendaciones prioritarias. Igualmente plantea la promoción y difusión de la nueva legislación para que la misma sea conocida por la ciudadanía al momento de exigir derechos y del sector público cuando así se requiera.

No obstante lo apuntado, el trabajo más significativo que las OSC pueden desplegar se basa en la participación de las mismas en el proceso de evaluación y comentarios al informe país a ser enviado a la OEA.

En ocasiones anteriores, sólo una ONG realizó comentarios al informe-país. Actualmente, en el marco de un convenio, el CISNI ha propuesto a Transparencia Paraguay promover un espacio colectivo que produzca los comentarios al informe-país de forma tal a hacerlo más participativo y consecuentemente incrementar la legitimidad. El mecanismo de seguimiento de la OEA promueve y facilita este trabajo con el fin de conocer mejor el nivel y grado de aplicación de las disposiciones seleccionadas. Por otro lado, promovería que el tercer sector, o aquellas ONGs. que tienen conocimiento e involucramiento directo en el tema en cuestión, busquen o aboguen por la definición de una agenda común de seguimiento y control del sector público.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Citizen participation in the follow-up of the Inter-American Convention against Corruption. Roberto de Michele. Casals & Associates.

En base a los comentarios de los informes anteriores, este mecanismo promovido desde la OEA es fundamental para el país, buscando que las OSCs/ONGs. pasen de la simple denuncia a una participación técnica y constructiva, asumiendo una nueva responsabilidad en la promoción de la transparencia y la lucha contra la corrupción<sup>16</sup>. El desafío que se plantea es la articulación de las mismas hacia ese trabajo constructivo y cooperativo. Para ello se sugiere concordar mecanismos orgánicos e institucionales que otorguen legitimidad a la hora de presentar dichos comentarios.

### **VIII. Presupuesto y fuentes de financiamiento**

Para la elaboración de esta columna se ha hecho un estudio de cuáles son los donantes que trabajan el tema en el Paraguay. En general, no existen muchos donantes en Paraguay si consideramos en términos comparativos con otros países de la región como Bolivia. Igualmente, no es mucho el volumen de cooperación no reembolsable que llega al país. Esta situación se visualiza de manera más particular en el área de anti-corrupción.

No obstante se ha considerado a algunos donantes, los cuales son mencionados en el Plan de Acción que se anexa a este informe. Quizás las posibilidades de mayor cooperación se puedan dar bajo el Proyecto Umbral, iniciativa de la Cuenta del Desafío del Milenio, promovida por el gobierno de los Estados Unidos. A la fecha de este informe, Paraguay se hará receptor de una cooperación importante, con un componente referido al tema de anti-corrupción<sup>17</sup>. Es todavía prematuro hablar de las áreas dentro de las cuales el gobierno piensa aplicar dichos fondos, pero dependerá mucho del CISNI ver las posibilidades de hacerse acreedor de algunos recursos para canalizarlos hacia actividades previstas en el Plan.

Otro aspecto que merece destacarse es una cooperación no reembolsable de la Unión Europea, la cual está en una fase aún incipiente. Según informaciones una última misión estuvo en el mes de septiembre del corriente año en el país y las áreas a trabajar se dan en la simplificación o unificación de procesos administrativos en 10 ministerios. Algunas de esas medidas administrativas pudieran derivarse hacia aspectos de transparencia en la gestión pública que tiene relación con el sistema de denuncias y de acceso a información que pudieran ser promovidos.

Sin duda, el BID es un cooperante clave en estos temas. En el mes de abril el Poder Ejecutivo firmó un acuerdo de cooperación con la ONG Transparencia Paraguay, en virtud de cual la misma trabajara en algunas áreas sensible tales como contrataciones y estudio y difusión de leyes. Este trabajo se hará con financiamiento del BID. Igualmente el CISNI se halla ejecutando una cooperación no reembolsable con el BID desde la cual podrían derivarse ciertos recursos para la puesta en marcha del Plan.

Con relación a los montos, volvemos a reiterar una vez más que los mismos son estimativos y que se basan en las actividades puntuales previstas en el Plan. Es decir, la implementación de ciertas actividades, como por ejemplo la implementación de la ley de la función pública, no puede ser objeto de todo el trabajo del Plan de Acción, ni tampoco

---

<sup>16</sup> Ibidem. Pg. 32/33. Las variables de articulación son bastante flexibles. Así lo entendió el Comité de Expertos al no determinar un camino único, sino por el contrario motivar desde las realidades de cada país a que las OSC participen según sus intereses y niveles de trabajo.

debe ni puede ser ejecutada por el CISNI. Se requiere de muchos recursos, en algunos casos cooperación reembolsable para poder llevar adelante la reforma del servicio civil. Pero el CISNI podría ocuparse de aquellos temas dentro del proceso de reforma que tengan relación directa con las recomendaciones y las disposiciones seleccionadas. Esto es una regla que se ha tenido en cuenta para la elaboración de todas las actividades previstas. Igualmente se deja constancia que los costos administrativos derivados de la implementación del Plan no se hallan incluidos, entendiendo por costos administrativos la existencia de una oficina ejecutora del Plan con los gastos fijos y el personal requerido para hacerlo.

#### **IX. Monitoreo de ejecución del Plan de Acción**

Esta consultoría analizó el Plan de Monitoreo desarrollado por el CISNI y que se halla en ejecución, el cual contiene una cantidad considerable de indicadores, teniendo en cuenta el número de recomendaciones dadas por el comité de expertos. Sí bien es cierto que no hay número limitado ni fijo para definir indicadores de monitoreo. No obstante conviene hacer una aclaración; un indicador tiene por objeto determinar el grado de avance entre lo que existía al comienzo y lo que se obtiene tras un tiempo determinado. El indicador no debe reflejarse en las actividades previstas, sino en reflejar que las recomendaciones dadas tienen una evolución cierta y verificable. Por otro lado, también es muy patente la falta de obtención de datos ciertos de determinadas instituciones públicas a la hora de buscar la información necesaria. Existe una carencia de estadísticas confiables dentro de la administración pública y como se ha mencionado, resulta difícil el acceso a las mismas.

De ahí que se ha considerado oportuno reducir sustancialmente el número de indicadores del plan de monitoreo, buscando mantener alguno de los existentes o crear nuevos indicadores, que reflejen claramente el cumplimiento de las recomendaciones, sin ser repetitivos ni reiterativos. El detalle de los indicadores se ha hecho por recomendación y se hallan adjuntos como anexo al presente informe final.

En el taller nacional se sugirió introducir más indicadores, todos ellos de resultado. Es difícil en el plazo previsto de vigencia del Plan de Acción poder reportar resultados tangibles. Asimismo la obtención de los mismos se torna más difícil por lo apuntado anteriormente, por lo que se recomienda que de la evolución del proceso se vayan incorporando los indicadores propuestos en el taller e igualmente que el CISNI formalice acuerdos de cooperación con las instituciones públicas directamente relacionadas con la generación de la información requerida para que las mismas lleguen a tiempo y puedan contribuir al objeto del proceso, cual es medir los avances en el implementación del Plan.

#### **X. Observación final**

El CISNI ha venido trabajando intensamente en la reformulación del Plan Nacional de Integridad. El PNI es un instrumento que fija las áreas de trabajo y acciones requeridas a nivel país en lo que hace al combate y prevención de la corrupción. Resulta auspicioso que dicho proceso se da en el mismo momento en que se está terminando el plan de acción para la implementación de la CICC. En ese sentido, el PNI busca alinear las acciones del mismo a las establecidas en las convenciones tanto de la OEA como de la ONU, convirtiéndolo en un instrumento de gestión de política pública, a través de la Secretaría Técnica de Planificación, que es el órgano rector para integrar los esfuerzos a nivel país que se hacen en varias áreas.

Igualmente manifestar, que a partir del trabajo directo con la Unidad Técnica del CISNI por espacio de más de nueve meses, se destaca el esfuerzo de las autoridades del CISNI por facilitar y ayudar en la elaboración de las actividades previstas en los TORs. En ese sentido expreso la gratitud al *staff* del CISNI y en particular a la coordinación ejecutiva por el invaluable apoyo para que este trabajo logre los resultados esperados.

## **XI. Anexos**

### **ANEXO 1: Indicadores propuestos**

#### **Normas de Conducta y mecanismos para hacer efectivo su cumplimiento:**

- N° de Instituciones que realizan concurso público de oposición
- N° de horas y contenido de programas de capacitación
- N°, contenido y situación de proyectos de ley presentado
- N°, contenido y situación de actos normativos

Medidas administrativas adoptadas para precautelar el cuidado y uso adecuado del patrimonio

- N° de sumarios a contratistas por infracciones a la ley de contrataciones
- Existencia de inventarios actualizados sobre los bienes de las instituciones públicas
- N° y tipo de casos de corrupción denunciados por funcionarios
- N° y tipo de denuncia por uso indebido del Patrimonio

#### **Sistema de declaración de ingresos, activos y pasivos:**

- N° de funcionarios que presentan declaración de bienes
- N°, contenido y situación de proyectos de ley presentados

#### **Órganos de control superior**

- N°, contenido y situación de actos normativos
- N° de convenios de cooperación firmados sean nacionales o internacionales.
- Armonización de los sistemas de control internos (Auditorías Internas)
- Existencia de auditorías tanto de gestión como contables
- Medidas administrativas adoptadas para promover el control en la presentación de las declaraciones juradas

#### **Participación de la sociedad civil**

- N° de instituciones que han implementado mecanismos de rendición de cuentas a la SC
- N° de proyectos de ley presentados y seguimiento legislativo
- N° de audiencias públicas
- N° de convenios firmados para estimular la participación ciudadana en programas anti-corrupción
- N° de programas/proyectos implementados por el estado con participación de la sociedad civil
- N° de capacitaciones brindadas por el Estado dirigidas a OSCs en gestión pública, función pública y normas legales
- N° de capacitaciones brindadas por las OSCs en gestión pública, función pública y normas legales

- Medidas administrativas que faciliten el acceso a información y que contemplen los recursos humanos y sistemas de información adecuados.

**Asistencia y cooperación técnica mutua y Autoridades Centrales**

- N° de solicitudes de asistencia recíproca enviadas y recibidas
- N° de cursos de capacitación a los servidores públicos y OSC
- N° de convenios firmados con otros países
- N° de reuniones con otras autoridades centrales
- N° de solicitudes tramitadas por las dependencias respectivas.













