

INFORME PANORÁMICO ANTICORRUPCIÓN

País: Paraguay

Realizado por: CADEP

Fecha: Diciembre de 2018

I. Resumen ejecutivo

El presente estudio expone los más recientes acontecimientos que dan cuenta de la persistente lógica de la corrupción en Paraguay. Las experiencias que se describen se tratan de entidades públicas de diferentes niveles cuyas diversidades institucionales y sus diferencias de jurisdicciones no constituyen obstáculos o cuanto menos desincentivos a la implementación de mecanismos que arremeten, no sólo con los recursos financieros del Estado para fines patrimoniales-privados sino sobre todo, que arraiga prácticas contrarias a la transparencia generando hábitos y estilos de funcionamiento de la función pública.

Las tres instituciones analizadas conciernen a: i) la gestión municipal en la administración y gestión de un fondo destinado a la adecuación y mejoramiento de la infraestructura pública de educación, ii) el manejo del ingreso y promoción del personal administrativo y académico de la principal universidad pública del país y, iii) el uso desmedido y deshonesto de facultades de sanción en entidades de control de uno de los poderes del Estado.

En el primer caso, se centró la atención en la experiencia de un municipio del área metropolitana de Asunción, a saber la municipalidad de Lambaré, en la que los recursos para infraestructura educativa proveniente del Fondo Nacional de Inversión para el Desarrollo (FONACIDE) bajo el principio de la descentralización, presentó fundadas sospechas de desvío de fondos, sobrefacturación y negligencia de fiscalización de obras. Todo ello se vio retratado en la deficiente y maniatada rendición de cuentas a la Contraloría General de la República sobre la ejecución de las transferencias financieras recibidas.

El segundo caso se trató de la Universidad Nacional en la cual el hecho central fue el uso arbitrario y discrecional de fondos públicos, para el reclutamiento del personal administrativo y académico, en especial por parte del Rector. Según las investigaciones periodísticas y denuncias, personas cercanas al Rector accedieron no sólo a puestos sino a elevadas remuneraciones en la institución, sin ningún proceso meritocrático de selección y admisión. Después de conocerse este mecanismo, por la prensa y luego de multitudinarias manifestaciones estudiantiles, se dio la renuncia de

la máxima autoridad y otros cincuenta funcionarios de su entorno, incluidos algunos decanos y sus allegados.

Finalmente, el tercer caso consistió en el tráfico de influencias en el Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM), entidad autónoma de control de los magistrados del Poder Judicial. La detección del esquema de tráfico de influencia a partir del uso arbitrario y discrecional de facultades del Presidente del JEM también fue resultante de investigaciones periodísticas, pero cuyo corolario fue el destape de grabaciones de conversaciones de funcionarios en los que se explicitaba de qué modo los miembros de la entidad extorsionaban a jueces, fiscales y administradores de justicia, para cumplir con las exigencias de las autoridades de la institución de control.

En las siguientes secciones, se presenta el esquema institucional para la lucha contra la corrupción vigente en Paraguay, así como las principales reformas legales e institucionales realizadas en años recientes. Se plantea también las principales reformas pendientes, ponderando acerca de los desafíos a su realización.

II. Principales casos de corrupción en los últimos cinco años

1. Utilización inadecuada de fondos FONACIDE para infraestructura educativa: el caso de Lambaré

El Fondo Nacional de Inversión Pública y el Desarrollo (FONACIDE) emerge como expresión de la Ley N° 4.758/2012 para destinar los ingresos que recibe Paraguay en compensación por la cesión de energía de la represa hidroeléctrica de Itaipú al Brasil, a inversiones en diferentes ámbitos que sienten las bases para el desarrollo económico y social del país. Una parte de los fondos previstos para su asignación corresponde a Infraestructura educativa pública.

El decreto del Poder Ejecutivo N° 9.966/2012 que reglamenta la Ley 4.758/2012 establece en su Artículo 12 que, para la asignación de los fondos conforme al Artículo 4, el criterio será el de transferencias de royalties estipulado en la Ley N° 3984/2010 “Participación de Recursos en concepto de Royalties. Compensaciones para los Gobiernos departamentales y municipales”. Según dicho criterio, un 10% se destinará a los Gobiernos departamentales Afectados por la Represa Hidroeléctrica de Itaipú, un 10% a los Gobiernos departamentales No afectados, un 30% a Gobiernos municipales Afectados y un 50% a Gobiernos municipales No afectados. A su vez, por el Artículo 13 del Decreto N° 9.966/2012 se establece que: a) Por lo menos cincuenta por ciento (50%) serán destinados a Proyectos de Infraestructura en Educación, b) El treinta por



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

ciento (30%) a Proyectos de Almuerzo escolar y, c) Los saldos remanentes a Proyectos de Inversión pública y de Desarrollo.

La distribución de los recursos para infraestructura educativa se efectuó bajo el principio de la descentralización, otorgando a los municipios la facultad de recepción de los fondos, planificación de la construcción, adecuación y mantenimiento de los establecimientos educativos, así como la gestión para la implementación de las obras en cuestión y las respectivas rendiciones de cuenta. Esta modalidad descentralizada de gestión, implicó en lo que concierne a la rendición de cuentas, la entrega de informes periódicos a la Contraloría General de la República sobre la ejecución de las transferencias financieras recibidas. Los municipios que, habiendo sido beneficiarios de dicha asignación, no entregaran los informes de rendición de cuentas, se hallan ante un problema de ejecución presupuestaria que puede desembocar en la reducción o incluso inhabilitación de recepción de fondos por el Ministerio de Hacienda en dicho concepto para el siguiente periodo fiscal.

En varios municipios del país, los fondos que solamente (por Ley) debieron destinarse a construcción, adecuación o mantenimiento, fueron utilizados para otros fines, como el pago de salarios. Hubo problemas también en la presentación de los informes en los cuales los montos desembolsados no coincidían con los montos recibidos, declarados y tampoco con los montos ejecutados. Las obras efectuadas, según los peritos fiscalizadores, no correspondían en valores monetarios a lo publicado en los informes referidos. Estos casos de incongruencias se enmarcaron en problemas de desvío de fondos y de dudosas licitaciones para la ejecución de las obras en cuestión.

En el año 2016, ante el derrumbe de los techos o muros de escuelas por las inadecuadas condiciones estructurales, algunos medios periodísticos iniciaron investigaciones sobre la ejecución de los fondos del FONACIDE. Éstas, al señalar indicios de corrupción, forzaron el inicio de investigaciones fiscales en los municipios para revisar si hubo una debida aplicación de los recursos, así como si las obras se efectuaron bajo parámetros adecuados que aseguren su durabilidad y eviten el riesgo a la integridad física de las personas. Ante las numerosas irregularidades varios intendentes municipales fueron imputados por malversación, lesión de confianza, entre otros delitos.

Uno de los casos de más notorio conocimiento público, por su alta repercusión en la prensa, fue el del Colegio Nacional de Lambaré, donde se derrumbó un aula en pleno desarrollo de clases en el año 2015, resultando heridos catorce estudiantes y una docente. Las obras en ese colegio fueron responsabilidad de la Municipalidad de Lambaré, por lo que se responsabilizó al ex intendente Roberto Cárdenas por la sobrefacturación de G. 266.730.000 (equivalente a aproximadamente US\$ 45.439 al

cambio de la fecha), con los fondos de FONACIDE. La mala utilización de estos fondos coincidió con el periodo de campaña proselitista de Cárdenas para su reelección.

Como consecuencia resultarían imputados por la fiscalía Roberto Cárdenas, el Director Administrativo Guido Salcedo y el ex intendente interino Guillermo Lezcano. Los imputados fueron beneficiados con libertad provisional en el año 2017, pero actualmente podrían afrontar un juicio oral y público. El proceso judicial cayó en el estancamiento a partir de tácticas de obstrucción y ralentización (“chicanas”) por parte de la defensa, entre otras, a través del pedido de recusación a la fiscalía que era inicialmente responsable del caso.

El caso de la malversación de fondos FONACIDE en Lambaré resulta representativo de una modalidad utilizada para desviar fondos destinados a construcciones y obras de infraestructura en establecimientos educativos: la adjudicación a empresas por medio de licitaciones públicas en las que, efectuada la adjudicación e iniciados los trabajos, el Ministerio de Hacienda libera el dinero para el pago, pero el mismo no es efectuado o lo es sólo parcialmente. El caso mostró la incapacidad de control del Estado y de la sociedad para prevenir el uso arbitrario y discrecional de recursos públicos, su malversación y su apropiación ilegal. A su vez, mostró los límites de la descentralización política y administrativa.

En un nivel propiamente administrativo, se constató la incapacidad de los municipios para articular instituciones a nivel local y coordinar acciones, de modo que los fondos –cualquiera se trate– se destinen eficientemente a los propósitos para los que fueron previstos. El bajo nivel de ejecución presupuestaria es muestra de dicha incapacidad. El carácter complejo y engorroso de los procesos de contrataciones, adjudicaciones y ejecución de obras, es uno de los factores que favorece la forma en que los municipios se organizan y emplean recursos públicos para sus fines institucionales.

En lo que concierne a obras públicas –que de por sí conlleva procesos y procedimientos de alta complejidad– se requiere la convocatoria a licitaciones, la preparación de pliegos por los postulantes, la previsión de fiscalizaciones a través de agentes especializados, entre muchos otros, que terminan alentando “vías cortas” y expeditivas para que el cumplimiento de los trabajos, independientemente de la implicación de actos deliberados y de mala fe para la corrupción.

La descripción insuficiente de especificaciones técnicas en los pliegos de bases y condiciones y contratos que no garantizan suficientemente los intereses del Estado, es uno de los marcados problemas. La indefinición de un protocolo (más implícito que explícito) de las características de los productos a adquirir, los servicios a contratar y las planificaciones a emprender, facilita el incumplimiento y falta de garantías por



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

parte de las empresas, cuya base es la ausencia de claridad en los pliegos de bases y condiciones así como la rigidez en las cláusulas de los contratos.

2. Vinculación irregular de personal administrativo en la Universidad Nacional de Asunción (UNA)

La Universidad Nacional de Asunción (UNA), primera y principal universidad del país, operó históricamente un espacio en parte académico y en parte político, ya que el reclutamiento de su personal administrativo –en particular– aunque también el de docencia, estuvo vinculado a factores políticos partidarios.

En el año 2015 saltó a la luz un esquema de corrupción según el cual miembros del personal, cercanos al Rector de turno, accedieron no sólo a puestos sino a elevadas remuneraciones en la institución, sin ningún proceso meritocrático de selección. Los hechos desencadenaron una movilización estudiantil de importante envergadura y desembocó en la renuncia de dicha autoridad y más de cincuenta funcionarios ligados al mismo, incluidos algunos decanos y su personal respectivo de confianza.

El esquema en cuestión consistió en el blanqueamiento de contrataciones irregulares de personal. Éste fue posible por el artilugio legal que, con la Resolución 2.254/14 emitida por el mismo ex Rector, reglamentó el Estatuto vigente desde el 30 de septiembre de 2014 apenas tres días después de su entrada en vigencia. Según la resolución “los cargos de docente investigador, docente técnico, coordinador docente, auxiliar de laboratorio, auxiliar de la enseñanza y profesor, previstos en el Anexo de Personal del Rectorado de la UNA, son cargos en los que se puede ejercer la docencia como tal o, indistintamente, realizar otras funciones o desarrollar actividades afines o equiparables a la docencia”. Esos cargos “equiparables a la docencia” podrán ser ejercidas en dependencias institucionales que tengan por finalidad el apoyo a la gestión educativa, la investigación y la extensión para el cumplimiento de la misión institucional.

La resolución redujo también los requisitos del perfil para el acceso al cargo de profesor no escalafonado a los de poseer nacionalidad paraguaya, mayoría de edad, buena reputación y condición de estudiante universitario. De esta manera, no es obligatorio contar con título universitario para el acceso a un cargo en la universidad (requisito no excluyente).

El periódico Última Hora inició un reportaje en septiembre de 2015 sobre un presunto esquema de corrupción armado por el entonces recientemente nombrado



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

Rector de la UNA, Froilán Peralta.¹ Las publicaciones exponen fuertes indicios de un uso arbitrario y discrecional del poder administrativo de Peralta, no sólo para nombrar a cercanos suyos, en cargos y asignar remuneraciones, sino para conformar una cúpula directiva de la Universidad alimentada por prebendas, asegurando la consolidación de un grupo político partidario al interior de la universidad.

Estos hechos constituyeron las bases para la movilización de estudiantes, que presionó para profundizar en la investigación de la corrupción en el Rectorado y en varias Facultades: contrataciones irregulares, vinculación administrativa de puestos reservados a la docencia, discordancia del perfil efectivo de los candidatos con los estándares de calificación docente; multi asignación de cargos y rubros con base en membresía a la clientela de las autoridades, comisionamientos sin respaldo para aprovechar beneficios financieros. Otro hecho que emergió fue la existencia de “planilleros”, es decir, individuos que aparecen en la nómina del personal y que cuentan con rubros docente o administrativo, pero sin asistir a sus lugares asignados. Entre estos funcionarios también estaban representantes estudiantiles con rubros de la universidad.

Se iniciaron investigaciones desde la Fiscalía con allanamientos, lacrados de sedes y oficinas del Rectorado y de Facultades, así como imputaciones y órdenes de detención. En los días de paro y movilización estudiantil, en varias Facultades se denunció también la desaparición y eliminación de documentos públicos (hecho constatado por la Fiscalía) y los sitios web de acceso a la información dejaron de funcionar.

Después de las investigaciones periodísticas y las movilizaciones de estudiantes de diferentes Facultades -que contó con el apoyo de la sociedad-, empezaron las investigaciones fiscales en varias etapas, entre allanamientos, órdenes de capturas e imputaciones por diferentes delitos (en calidad de autoría como de complicidad) de funcionarios de la Universidad. De los cincuenta y cuatro procesados, cuarenta y ocho admitieron los hechos punibles, mientras tres fueron sobreseídos. Fueron otorgadas medidas alternativas a la prisión tales como imposición de fianzas, prohibición de acercarse a la UNA y de informar a un juzgado eventuales salidas del país.

El ex Rector, Froilán Peralta, fue privado de su libertad durante aproximadamente un año, pero ya se levantó la medida a su encierro mientras continúan las investigaciones, el análisis de evidencias testificales y el escrutinio de documentación administrativa para la evaluación de la convocatoria a un juicio oral y público contra dicha persona. Allegados a Peralta, otros funcionarios que fueron objeto de imputación fueron apartados de sus cargos, en algunos casos sumariados, pero no se

¹ Disponible en: <https://www.ultimahora.com/asi-se-inicio-la-investigacion-el-caso-froilan-n933601.html>



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

tiene noticia de que fueron desvinculados definitivamente de la universidad, así como no enfrentaron medidas de reclusión preventiva en el marco de este caso.

La investigación fiscal estimó que el perjuicio a la universidad fue de aproximadamente Gs. 4.000.000.000 (equivalente aproximado a US\$ 720.721 al cambio de la fecha), perpetrado por la gestión de Peralta como decano de la Facultad de Veterinaria y luego como Rector de la Universidad, mediante las vinculaciones irregulares. En lo que concierne su responsabilidad directa, Peralta es responsable del desvío de Gs. 1.225.000.000 (equivalente aproximado a US\$ 220.721 al cambio de la fecha).

En el caso de la ex directora de Recursos Humanos de la UNA, María del Carmen Martínez, la acusación fiscal indica que es responsable por cobro indebido de honorarios por un monto de Gs. 242.654.346 (equivalente aproximado a US\$ 43.722 al cambio de la fecha) que correspondía a otros dos funcionarios nombrados en la casa de estudios en cuestión. Otros 35 funcionarios de la Universidad imputados, al aceptar los hechos punibles por los que se les investigaba, fueron beneficiados con la suspensión condicional del procedimiento. A estos imputados se les condicionó además a devolver entre Gs. 20.000.000 y Gs. 50.000.000 cada uno (que en total alcanza el monto medio aproximado de US\$ 220.721).

El caso de corrupción en la Universidad Nacional de Asunción puso al descubierto problemas o debilidades institucionales que permitieron la comisión de hechos punibles. Uno de los problemas fue que la reglamentación interna de la universidad fue asumida como equiparable a leyes y hasta con la Constitución Nacional, por el principio ambiguo y mal interpretado en Paraguay, de la autonomía universitaria. El blanqueamiento de las contrataciones irregulares con la Resolución N° 2.254/2014, que reglamenta el estatuto vigente desde el 30 de septiembre de 2014 equiparaba las funciones de la docencia con otras “actividades afines o equiparables” sin especificar más. Además, el estatuto no se ajustaba a la Ley Electoral vigente, con el argumento de que la autonomía universitaria permite establecer una normativa que no guarde relación con las leyes vigentes.

Finalmente, hubo también casos de despidos injustificados de docentes y persecución a estudiantes, prohibiciones de reuniones estudiantiles sin informar el motivo y sin autorización de las autoridades, lo cual da cuenta de un modelo autoritario de ejercicio de la autoridad en la universidad.

3. Tráfico de influencias y sobornos en la administración de justicia

La administración de justicia en Paraguay se caracterizó desde los inicios del proceso de democratización por la sospecha de corrupción, en especial por la influencia gravitante del poder político en su funcionamiento, así como del poder económico a través de diferentes formas en que individuos y empresas conminaba a actores judiciales a favorecerlos en diferentes procesos en que estuvieran involucrados.

En noviembre de 2017, se relevaron hechos contundentes de tráfico de influencias de políticos en el sistema de justicia paraguayo y el modo cómo, a través de sobornos y extorsiones, magistrados judiciales se sometían al imperio del poder político. El caso emblemático fue el del congresista nacional Óscar González Daher quién fue descubierto, a través de audios de conversaciones telefónicas filtradas, como la cabeza y principal responsable de un esquema de tráfico de influencia a partir del uso arbitrario y discrecional de sus facultades como presidente del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados (JEM).

Las grabaciones de conversaciones telefónicas mantenidas entre él, su secretario en el JEM, así como diferentes políticos y magistrados, revelaron la red de actores e instituciones involucrados en la corrupción de la justicia, base de la modalidad selectiva y discriminatoria con la que los diferentes casos en la justicia son tratados. Se supo, además, que González Daher intercedió en la designación de amigos y aliados en los cargos de magistrados y agentes del Ministerio Público, buscando con este mecanismo asegurar su propio blindaje ante las múltiples causas que generaron sospechas sobre su persona.

Cabe destacar que, luego de su expulsión del Congreso Nacional por su pares, un mes después de la relevación de los hechos en cuestión, González Daher consiguió ser electo nuevamente como Senador de la República habida cuenta que ya hacía parte de la lista para el senado del movimiento “Honor Colorado”, conducida entonces por el Presidente de la República en ejercicio, Horacio Cartes (periodo 2013-2018).

Cuatro meses y medio después de resultar electo y cerca de dos meses después de asumir su cargo en el nuevo periodo constitucional, González Daher renunció a su cargo de congresista ante la presión de la ciudadanía que salió a las calles para exigir su desafuero en sus funciones representativas. Efectivamente, en el marco de manifestaciones ciudadanas multitudinarias, el político en cuestión perdió el apoyo de su propio partido en el congreso, hecho que lo debilita para enfrentar interpelaciones y acusaciones que terminaron por socavar su posición política y dar un golpe de gracia a su vileza moral.



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

El tráfico de influencias y sus expresiones en forma de extorsiones, sobornos y prebendas se destapó al conocimiento público cuando a principios de noviembre de 2017 se divulgaron los primeros audios filtrados que ya hacían sospechar de la injerencia de políticos en la configuración del sistema de justicia, su ineficacia e inequidad. El Senador Óscar González Daher fue el exponente visible de estos hechos en el periodo de gestión institucional del JEM bajo su presidencia y fue posible a través de la grabación de conversaciones que sostenía con su entonces secretario en dicho organismo, Raúl Fernández Lippmann, que confirmó los indicios que se tenían hace mucho tiempo.

En aquel momento, el mismo ex Senador se dirigió ante el pleno del Senado para desacreditar las acusaciones en su contra. Derivó directamente la responsabilidad al funcionario del organismo en cuestión y aseguró que jamás se hallaría un audio que lo involucre a él. Sin embargo, solo pasó un mes desde dicha alocución para que salieran a luz las grabaciones que lo implican indiscutiblemente. Otros políticos fueron también descubiertos, entre ellos el también Senador Jorge Oviedo Matto, quien fue presionado a renunciar a su cargo por las presiones ciudadanas referidas más arriba.

Los resortes de la justicia precisamente son el resultado de largos años de maniatada dependencia del poder político, de modo que los procedimientos mismos cuentan con el aval de las instituciones fácticas de poder, para eludir su rigor y evitar sus sanciones. En este caso, el proceso judicial contra Óscar González Daher implicó en enero de 2018 que su abogada recusara al juez de la causa, con el supuesto argumento de que el magistrado preopinó en la causa y demostró parcialidad manifiesta. Ante esta “jugada”, el magistrado decidió apartarse de la causa y su colega Gustavo Amarilla salió sorteado para entender –provisoriamente– en el caso, hasta tanto el juez al que correspondía asumir su responsabilidad correspondiente.

Esta es la segunda táctica de obstrucción y ralentización (“chicana”) planteada por la abogada; la primera la promovió junto con el abogado Álvaro Arias, defensor de Raúl Fernández Lippmann, exsecretario del JEM. En este caso se presentó un incidente de nulidad contra la imputación ya que se alegó que los audios filtrados fueron obtenidos de manera ilegal y por lo tanto no eran válidos para el procedimiento.

Ambos, González Daher y Fernández Lippmann, están procesados por tráfico de influencias, asociación criminal y cohecho pasivo agravado. Luego de varios meses, más precisamente en septiembre de 2018, la Fiscalía General del Estado ha avanzado en la investigación por la recepción de gran parte de informes requeridos a diferentes instancias y la continuación del análisis de documentos incautados en varios procedimientos en el caso.



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

La fuerte presión ciudadana operó como una sanción simbólica a la implicación de Oscar González Daher en procesos de corrupción. Además, las manifestaciones llevaron a la apertura de nuevas investigaciones del Ministerio Público al encuentro del ex legislador, por lo que fue inminente que el político enfrente otra vez la pérdida de investidura. Tras un par de meses de movilización, Óscar González Daher no tuvo otra salida que presentar su renuncia como Senador de la República.

Con respecto a las sanciones judiciales, el ex Senador imputado deberá enfrentar ahora el proceso judicial sin el amparo de fueros legislativos. Habida cuenta que González Daher perdió el apoyo incluso de sus correligionarios. integrantes de la bancada de su movimiento al interior del partido de gobierno, el 29 de agosto de 2018 el legislador en cuestión presentó finalmente su renuncia a la Cámara de Senadores, ante su inminente destitución deshonrosa por el Senado.

En cuanto a los montos involucrados, el imputado ex Senador Óscar González Daher y su familia son investigados por la Fiscalía ante el hallazgo de operaciones sospechosas por más de G. 8.000.000.000.000 (equivalente aproximado a US\$ 1.441.441.442 al cambio de la fecha), de acuerdo al reporte de la Secretaría de Prevención del Lavado de Dinero (SEPRELAD). Los movimientos familiares no se condicen con la única cuenta bancaria que tiene abierta el ex Senador en el Banco Nacional de Fomento, para cobro de sus honorarios. También hay serias sospechas de que la fortuna está colocada a nombre de terceros que, en la actualidad, son investigados por la Fiscalía.

Su ex Secretario, Raúl Fernández Lippman, se halla imputado y enfrenta en la actualidad varias causas en la justicia. Éste fue objeto de una medida de prisión preventiva que tuvo la duración de tres meses, hasta que en marzo de 2018 obtuvo una medida preventiva a la prisión y pasó a contar con reclusión domiciliaria mientras continúan las investigaciones. Se estima que Fernández Lippman acumuló a través de su participación en el tráfico de influencias Gs. 600.000.000 (equivalente a US\$ 108.109 al cambio de la fecha).

Lo más remarcable del caso de tráfico de influencias en el sistema de justicia es la vigencia del clientelismo en la justicia paraguaya, ésta fuertemente dependiente de la política y los incentivos de las instituciones para la conformación de redes (clanes) que actúan sin temor a la justicia y para los que no existen mecanismos de persuasión para restringir el abuso del poder.

III. PRINCIPALES REFORMAS LEGALES O INSTITUCIONALES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN EN LOS ÚLTIMOS 5 AÑOS

Esquema institucional anticorrupción del Paraguay

La institucionalidad de lucha contra la corrupción en Paraguay data del periodo de democratización (1989-) del país. Una de las primeras medidas en este sentido comprende el establecimiento en 1994 de la Contraloría General de la República (Ley 276/1994), que cuenta con autonomía funcional y administrativa. La misma está encargada del control de las actividades económicas y financieras del Estado, de los Departamentos y de las Municipalidades.

En 1996, el Congreso Nacional aprobó la suscripción de Paraguay a la Convención Interamericana contra la Corrupción con la Ley N° 977. En el año 1997, dos Leyes fueron sancionadas por el Congreso: la Ley N° 1.015 “Que previene y reprime los actos ilícitos destinados a la legitimación de bienes de dinero o bienes” y la Ley N° 1.160, del Código Penal del Paraguay, que en el Libro II, Título VII, establece los delitos y crímenes en el ámbito de la administración pública, especificando los ámbitos de la administración de la justicia (capítulo I), la administración pública (capítulo II) y el del ejercicio de funciones públicas (capítulo III). Este mismo año, el Ejecutivo reguló las funciones de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, dependiente de este poder.

El Congreso sancionó la Ley N° 1.535 en 1999 con el objetivo de regular la Administración Financiera del Estado para programar, gestionar, registrar, controlar y evaluar los ingresos y el destino de los fondos. Para tal efecto se establece el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF), de uso obligatorio para todos los organismos y entidades del Estado. En el año 2000, el Poder Ejecutivo, mediante el Decreto N° 8.127, reglamentó la implementación de la Ley 1.535/1999. También en ese año se creó la Ley N° 1.626 que regula el ejercicio de la Función Pública.

En fecha 4 de junio de 2001, el Paraguay suscribió al Mecanismo de Seguimiento de la Implementación de la Convención Interamericana Contra la Corrupción (MESICIC). Mediante los Decretos Presidenciales 14.778/2001 y 15.997/2002 quedó fundando y organizando el Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), con representación del sector público y privado. Este consejo tiene su propia normativa y con autonomía elige a sus autoridades.

En el año 2004 se sancionó la Ley N° 2.523 que previene, tipifica y sanciona el



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

enriquecimiento ilícito en la Función Pública y el tráfico de influencias. El año siguiente, el Congreso aprobó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción mediante la Ley 2.535/2005. Asimismo, ese año se sancionó la Ley que prohíbe el nepotismo en la Función Pública. El Poder Ejecutivo, a través del Decreto Presidencial 10.883/2007, establecería luego las competencias y responsabilidades de la Auditoría General del Poder Ejecutivo para la supervisión y control de la implementación del Modelo Estándar de Control Interno de Paraguay (MECIP).

A su vez, en el año 2008 el Ejecutivo aprobó la implementación del MECIP para las entidades públicas del Paraguay sujetas a la Ley N° 1.535, mediante el Decreto N° 962. Por Decreto N° 10.143 del Poder Ejecutivo, se aprobó en 2012 el Código de Ética del Poder Ejecutivo. Asimismo, ese mismo año el Ejecutivo estableció la conformación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC), por el Decreto 10.144/2012.

En el año 2014 se sancionaron dos Leyes importantes para la lucha contra la corrupción en el Paraguay: la primera, la Ley N° 5.189, que estableció la obligatoriedad de la provisión de información en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y retribuciones asignadas a los funcionarios públicos; y la Ley N° 5.282 de Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental, luego reglamentada por el Decreto Presidencial 4.064/2015. Esta Ley regula el Artículo 28 de la Constitución Nacional vigente desde 1992, que reconoce como derecho el acceso a información veraz, responsable y ecuaníme. Declara también que las fuentes públicas de información son de libre acceso para todos.

En el año 2016 el Ejecutivo aprobó el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción mediante Decreto del Poder Ejecutivo N° 4.900. A su vez, la SENAC aprobó el Manual de Rendición de cuentas para organismos y entidades públicas dependientes del Poder Ejecutivo mediante su Resolución N° 44 del año 2017 y coordinó la Red de Transparencia y Anticorrupción creada por Decreto Presidencial N° 4.937/2016.

Cabe mencionar que los entes que dependen y rinden cuentas al Poder Ejecutivo y tienen implicancia en la lucha contra la corrupción son: el Ministerio de Justicia -que hasta antes del 2014 formaba parte de un sólo ministerio junto con el de Trabajo-, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Secretaría de la Función Pública, la Dirección de Contrataciones Públicas, la Secretaría Nacional Anticorrupción y la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes. En el Poder Judicial, éstos organismos comprenden el Ministerio Público o Fiscalía General del Estado y, de este órgano, la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción, como también la Dirección de Apoyo Técnico a la Unidad Especializada en Delitos Económicos y Anticorrupción. Las tres principales reformas institucionales ocurridas se desarrollan en mayor detalle a continuación.



1. Creación de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)

En el año 2012, se creó mediante el Decreto N° 10.144 la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC). Esta institución “se constituye en la instancia rectora, normativa y estratégica en el diseño, ejecución, implementación, monitoreo y evaluación de las políticas públicas del Gobierno Nacional en materia de anticorrupción, integridad y transparencia” (Decreto 10.144/2012, Art. 2), y tiene la misión de liderar la aplicación de políticas de transparencia de gestión y lucha contra la corrupción en todas las instituciones del Poder Ejecutivo, así como también “recibir denuncias contra funcionarios públicos” (Decreto 10.144/2012, Art. 3) sobre:

- *El requerimiento o la aceptación, directa o indirectamente, por un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas, de cualquier objeto de valor pecuniario u otros beneficios como dádivas, favores, promesas o ventajas para sí mismo o para otra persona o entidad a cambio de la realización o omisión de cualquier acto en el ejercicio de sus funciones pública.*
- *La realización por parte de un funcionario público o una persona que ejerza funciones públicas de cualquier acto u omisión en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener ilícitamente beneficios para sí mismo o para un tercero.*
- *La malversación o el peculado, la apropiación indebida u otras formas de desviación por parte de un funcionario público, en beneficio propio o de terceros u otra entidades, de bienes, fondos o títulos públicos o privados o cualquier otro cosa de valor que se hayan confiado al funcionario en virtud de su cargo, en la forma y en las condiciones que establezca la legislación penal vigente.*
- *La realización u omisión de un acto, en violación de la Ley, por parte de un funcionario público en el ejercicio de sus funciones, con el fin de obtener un beneficio indebido para sí mismo o para otra persona o entidad.*

En el Artículo 4 del mencionado Decreto citan 21 atribuciones, entre las que se encuentran:

- *Coordinar con los diferentes organismos del Estado, las instancias internas institucionales especializadas.*
- *Impulsar la realización de estudios, evaluaciones, sondeos, estadísticas, con miras a establecer las principales causas de corrupción o ineficiencia en materia administrativa.*
- *Generar instrumentos y manuales operativos para la implementación de los mecanismos de participación ciudadana.*
- *Desempeñarse como Autoridad Central Consultiva de la Convención*

Interamericana contra la corrupción de los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos.

- *Elaborar los informes correspondientes a los avances en las medidas establecidas en las Convenciones Anticorrupción.*
- *Elaborar anteproyectos de Ley, proyectos de Decretos, resoluciones y en general cualquier otro instrumento pertinente para implementar las políticas del Gobierno en materia de ética, integridad, eficiencia, transparencia y anticorrupción.,*
- *Requerir informes a los organismos y entidades dependientes del Poder Ejecutivo, Informar a la comunidad sobre la gestión realizada por la SENAC.*

Con el Decreto de conformación de la SENAC se dispone el establecimiento de unidades anticorrupción en los ministerios del Poder Ejecutivo, secretarías ejecutivas de la Presidencia de la República y organismos dependientes del Ejecutivo (Decreto 10.144/2012, Art. 5). La fundación de este organismo permitiría el control interno de las instituciones públicas, así como el combate contra la malversación de fondos y el tráfico de influencias. No se registró oposición a su instauración.

Desde su establecimiento, la SENAC se ha instalado en varios ministerios y secretarías, alcanzando cerca de 50 unidades de transparencia. Los funcionarios de las unidades dependen operativamente de la SENAC, pero presupuestariamente están supeditados al Ministerio o entidad que deben monitorear. Así, la capacidad de la SENAC se limita solo a diseñar mapas de riesgos en las entidades públicas, políticas de transparencia, brindar recomendaciones para evitar que los recursos sean malversados o utilizados irregularmente, pero sin capacidad efectiva de sanción.

La SENAC también trabajó con otros proyectos de Ley, como la de Acceso a la Información Pública (AIP) en el año 2013. El Decreto reglamentario N° 4.064 de la Ley de AIP atribuye a la SENAC la tarea de monitorear el cumplimiento de la “transparencia activa” que se refiere a toda la información mínima que deben tener los sitios web de todas las instituciones públicas. El Decreto otorga a la SENAC la tarea y misión de realizar informes ante su incumplimiento. Así también, la SENAC se encarga de realizar las charlas sobre lo que implica el control de la transparencia activa.

Mediante el Decreto N° 4.719 del Poder Ejecutivo se conformó en 2015 el Equipo Nacional de Transparencia, integrado por la SENAC y las instituciones que conforman el Equipo Económico Nacional. El equipo se conformó “con el objetivo de implementar planes para mejorar la posición del Paraguay en los índices de percepción de la corrupción, apoyando a sus actores a implementar diagnósticos y acciones específicas para comunicar los avances en materia de transparencia a nivel

nacional e internacional”, que al mismo tiempo servirían como “herramientas para la implementación de reformas concretas en el corto y mediano plazo” (Decreto 4.719, Art. 1).

En enero de 2016 la SENAC habilitó un Portal de Denuncias donde cualquier ciudadano podrá denunciar de manera anónima o no, hechos de corrupción en las entidades dependientes del Poder Ejecutivo. Desde entonces, hasta el 30 de noviembre de 2018, se han recibido 2499 denuncias a través de dicha plataforma². En el año 2016 fue aprobado también el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción, coordinado por la SENAC, que dispuso que todas las entidades del sector público dependientes del Poder Ejecutivo deben cooperar permanentemente, “a fin de lograr el éxito de la implementación del Plan” (Decreto 4.900, Art. 3).

La SENAC también coordina desde ese año la Red Interinstitucional de Transparencia y Anticorrupción (RTA). La misma tiene la finalidad de ejecutar acciones para “promover y garantizar el desarrollo de la cultura de la transparencia e integridad mediante la coordinación y la articulación de políticas, planes y programas provenientes del Poder Ejecutivo, en materia de transparencia, integridad, buen gobierno y lucha contra la corrupción” (Decreto 4.937/2016, Art. 1). Una de las tareas de la RTA, fijadas en el Artículo 2 del Decreto, es impulsar el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción.

Su innovación institucional más reciente ocurrió en marzo de 2017, cuando aprobó el Manual de Rendición de Cuentas para organismos y entidades públicas dependientes del Poder Ejecutivo. Se establece que “las Unidades de Transparencia y Anticorrupción de las entidades dependientes del Ejecutivo serán las responsables de liderar en sus respectivas instituciones el proceso de implementación de los principios y lineamientos” (Resolución SENAC 44/2017, Art. 2), según aparecen en ese Manual.

2. Ley Nº 5.282 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”

Luego de una década de debate entre representantes de la sociedad civil y legisladores se sancionó en 2014 la Ley Nº 5.282 “De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”. La misma fue impulsada con el objetivo de reglamentar el Artículo 28 de la Constitución Nacional de 1992, que establece que la Ley debe regular “las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas”, de modo que el derecho de acceso a la información sea efectivo. En este sentido, la

² Véase: <http://datos.senac.gov.py/>



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

mencionada Ley fue sancionada para “garantizar a todas las personas, el efectivo ejercicio del derecho al acceso a la información pública, a través de la implementación de las modalidades, plazos, excepciones y sanciones correspondientes, que promuevan la transparencia del Estado” (Ley 5.282/2014, Art. 1).

La misma había sido precedida por la Ley N° 1.728 del año 2001, titulada “De transparencia administrativa”. Si bien ésta señalaba tener por objeto “promover la transparencia de la gestión pública y garantizar el acceso a la información relacionada con los actos administrativos y de gobierno” (Ley 1.728/2001, Art. 1), la misma facultaba al Poder Ejecutivo para establecer criterios discrecionales para proporcionar información según cada solicitud realizada. Asimismo, establecía que cada solicitante debía cubrir el costo de reproducción de la información y el trabajo del personal administrativo involucrado en el proceso, entre otras dificultades en el proceso de respuesta a las solicitudes. Así, la Ley N° 1.728 establecía barreras formales e informales para el acceso a la información pública que hacían nula su efectividad.

La aprobación de la Ley 5.282/2014 ocurriría como resultado de los esfuerzos de la sociedad civil. El Grupo Impulsor de Acceso a la Información (GIAI) se conformó en el año 2004 e impulsó anteproyectos de Ley desde el año siguiente. En los años transcurridos hasta la aprobación de la Ley, la iniciativa se enfrentó a la oposición de representantes de los partidos políticos tradicionales y del diario ABC Color -principal medio de prensa del país- quienes criticaban múltiples puntos del texto del proyecto, con miras a que su tratamiento fuera rechazado o al menos postergado en cada caso.

Esa oposición fue superada en el año 2013, como corolario de movilizaciones ciudadanas. Tras las elecciones generales realizadas aquel año, el diario Última Hora solicitó la nómina de funcionarios y contratados de la Cámara de Diputados con sus respectivos salarios, pedido que fue rechazado por el entonces Presidente de la Cámara. El medio de prensa accedió de manera extraoficial a una parte de la información requerida y la publicó, lo que dio lugar a un intento de persecución penal del medio por parte de legisladores de Cámara Baja. Tanto el contenido de la publicación como la reacción de los legisladores impulsó movilizaciones ciudadanas que abrieron una ventana de oportunidad para el tratamiento del proyecto de Ley, que culminaría en su aprobación el año siguiente.

A diferencia de la precedente Ley 1.728/2001 conocida informalmente como “Ley mordaza”, la Ley N° 5.282 establece que todas las instituciones estatales “deberán habilitar una Oficina de Acceso a la Información Pública, en la que se recibirán las solicitudes, así como orientar y asistir al solicitante en forma sencilla y comprensible” (Ley 5.282/2014, Art. 6). Establece también que el incumplimiento de estas disposiciones por parte de funcionarios públicos “será considerado como falta grave e



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

incurrirán en responsabilidad administrativa”, por lo que serán pasibles de sanciones (Ley 5.282/2014, Art. 28).

Esta Ley ha sido reglamentada por el Decreto Presidencial N° 4.064 del año 2015, que establece la gratuidad de la información pública (Decreto 4.064/2015, Art. 4), la utilización de sitios web oficiales “que garanticen el acceso, publicación y difusión de la información pública” (Decreto 4.064/2015, Art. 6), la implementación de una “plataforma tecnológica única y centralizada de acceso y gestión de la información pública” (Decreto 4.064/2015, Art. 8), entre otras disposiciones.

Debido a que en el año 2014 se reorganizó la estructura del Ministerio de Justicia y estableció como uno de sus objetivos “propiciar la transparencia, el acceso a la información pública, la rendición de cuentas, la participación y el control social, además de efectivizar la lucha contra la corrupción en todas las entidades públicas” (Decreto 1.796/2014, Art. 4), este Ministerio tiene la responsabilidad de velar por el efectivo acceso a la información de la ciudadanía. En función de ello se instauró la Dirección de Acceso a la Información dentro de las dependencias del Viceministerio de Justicia.

La implementación de la Ley se ha enfrentado a la falta de una cultura de publicidad en la gestión pública, a la inadecuada preparación de los funcionarios públicos para proporcionar la información requerida por la ciudadanía, así como a la dificultad planteada por los procesos judiciales a ser emprendidos en caso que los pedidos de información no llegan a ser satisfechos. También se presenta como desafío, la falta de voluntad política de gobiernos municipales y departamentales que aluden a la autonomía gubernativa como argumento para no acatar la disposición legal.

3. Plan Nacional de Prevención de la Corrupción

En febrero de 2016 se aprobó, mediante el Decreto Presidencial N° 4.900, el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción. La elaboración de este Plan estuvo coordinado por la SENAC pero contó con el apoyo de del Programa de Democracia y Gobernabilidad de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID/Paraguay) y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC).

Este Plan se estructuró alrededor de la necesidad de reducir las falencias institucionales que permiten la existencia de corrupción en la administración estatal, siguiendo el antecedente sentado por la misma creación de la SENAC y el espíritu de transparencia que guía a la Ley N° 5.282. Esta misma Secretaría sería la institución encargada de

“arbitrar los medios necesarios para su efectiva implementación” (Decreto 4.900/2016, Art. 1), en coordinación con la Secretaría de la Función Pública, la Auditoría General del Poder Ejecutivo, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Procuraduría General de la República y la Dirección General de Empresas Públicas.

En el Anexo que acompaña al mencionado Decreto se señala que el Plan tiene como objetivo principal el “fortalecimiento de las políticas preventivas de la corrupción”, a ser realizado “sobre la base del andamiaje institucional actualmente existente” (Decreto 4.900/2016, Anexo, p.2). Para la implementación del Plan, las acciones gubernamentales se guiarían en un primer momento por los nueve ejes temáticos identificados como prioritarios en el Anexo al Decreto y sus metas correspondientes. Los ejes establecidos comprenden:

- *Fortalecimiento de la SENAC*
- *Fortalecimiento de la Red Interinstitucional Anticorrupción del Poder Ejecutivo; de Transparencia*
- *Consolidación del Modelo Estándar de Control Interno del Paraguay (MECIP) en cada una de las instituciones públicas del Poder Ejecutivo*
- *Fortalecimiento del Sistema de Ética Pública en la Administración del Estado*
- *Robustecimiento de las políticas de Acceso a la Información Pública y Transparencia Activa*
- *Promoción de la transparencia y prevención de la corrupción en Empresas Públicas*
- *Transparencia y prevención de la corrupción en el marco de los contratos de participación público-privada*
- *Participación ciudadana en la prevención y el control de la corrupción*
- *Política de Recuperación de Activos de Origen Ilícito*

No se registró oposición a la formulación de este Plan. Su implementación, no obstante, se ha visto condicionada por los recursos técnicos y materiales de las distintas instituciones involucradas para alcanzar los objetivos definidos³.

3 Según se puede leer en el portal de Gobierno Abierto Paraguay “Las acciones de la SENAC se enmarcan en el cumplimiento de los compromisos 1, 3 y 4 del Tercer Plan de Acción del Gobierno Abierto 2016-2018 (...) bajo la coordinación de la STP. La institución tiene como rol velar por el cumplimiento de los compromisos asumidos por el Gobierno paraguayo. Estos Compromisos son: 1, Acceso a la información pública; 2, Mayor nivel de apropiación de la Ley de AIP y de los principios de Gobierno Abierto para mejorar la calidad de vida; 3, Participación y monitoreo ciudadano de implementación de obras y servicios públicos; y 4, Mejora de los mecanismos de rendición de cuentas a disposición de la ciudadanía”. Véase: <http://www.gobiernoabierto.gov.py/articulo/presentan-avances-del-plan-nacional-de-prevenci%C3%B3n-de-la-corrupci%C3%B3n>

IV. PRINCIPALES REFORMAS LEGALES O INSTITUCIONALES PENDIENTES EN MATERIA ANTICORRUPCIÓN

1. Fortalecimiento institucional de la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)

El principal objetivo del fortalecimiento institucional de la SENAC sería el de otorgar a esta Secretaría efectiva capacidad de incidencia en el funcionamiento estatal. Su establecimiento en el año 2012 comprendió una serie de limitaciones: reducido presupuesto, competencias restringidas sólo a dependencias del Poder Ejecutivo, emisión de dictámenes no vinculantes sobre los casos de corrupción, entre otras. Estas restricciones podrían corregirse si el Congreso Nacional sancionara por Ley atribuciones para esta institución que comprendan capacidad real para implementar políticas anticorrupción, ya que en su estado actual la SENAC se limita a identificar fuentes de riesgos en entes públicos y hacer recomendaciones, sin facultad para emitir dictámenes vinculantes o de imponer sanción.

Se viene trabajando en un proyecto de Ley Orgánica de la SENAC desde el año 2014. La redacción de este proyecto fue incluida como meta en el Plan Nacional de Prevención de la Corrupción del 2016, cuando se establecía como eje de trabajo la adecuación normativa de la esta Secretaría. En ese sentido, los puntos a ser trabajados como parte de la adecuación normativa de la SENAC (Decreto 4.900/2016, Anexo, p.6), comprendían:

- *Redacción del Anteproyecto normativo que adecue las misiones y fortalezca funcional y presupuestariamente a la SENAC.*
- *Generación de los consensos necesarios para su tratamiento y aprobación. Diseño de procesos, protocolos de funcionamiento interno y planes de trabajo.*

La principal hipótesis sobre la falta de implementación de dicha reforma tendría que ver con que los consensos necesarios para el tratamiento y aprobación del proyecto de Ley Orgánica de la Secretaría no han sido alcanzados. Ello se debería, a su vez, a que la profundización de las atribuciones de dicha entidad, enmarcadas en una Ley que permita la investigación y vinculación efectiva con la justicia, podría significar el cuestionamiento de los diferentes manejos que las influencias políticas y los cargos de alta responsabilidad (y autoridad) actualmente permite para la malversación, el desvío de fondos y el enriquecimiento ilícito.

2. Rendición de cuentas institucional con instancias de participación ciudadana

El planteamiento de la conformación de una instancia de participación ciudadana, respaldada por Ley, para la realización de procesos de rendición de cuentas horizontal es necesario en el país debido a la contaminación de todas las entidades del Estado por mecanismos de afrenta a la transparencia. Este planteamiento se inspira en la profundización del proceso iniciado de gobierno abierto, según el cual la cosa pública está constantemente monitoreada y fiscalizada por la ciudadanía.

El principal objetivo de tal instancia de control sería el de establecer un mecanismo de participación deliberativa que posea autonomía respecto de los poderes fácticos (político y económico), cuya autoridad sea rotativa y vinculante. Asociaciones civiles sin fines de lucro, gremios, movimientos y medios de prensa, serían actores claves.

La rendición de cuentas de los poderes del Estados, tanto de los funcionarios electos, los funcionarios de confianza y los funcionarios de carrera, requiere establecer una comisión conformada, rotativamente, solamente por una de las entidades estatales cuya finalidad es el control y la fiscalización, a saber, la Contraloría General de la República, la Fiscalía General del Estado y la Comisión bicameral de investigación, del Congreso, conjuntamente con una de las entidades de la ciudadanía y sociedad civil para integrarla en igualdad de número, peso y facultades.

El control, fiscalización y sanción, a partir de dictámenes vinculantes a los efectos de investigación judicial es necesario en la actualidad, por carecer no sólo el Estado de una instancia independiente para cumplir con dicho propósito, sino de la sociedad misma para que el interés general sea precautelado y protegido, bajo el principio de la transparencia y la rendición de cuentas.

La principal traba a la instauración de un mecanismo institucional de contraloría de la sociedad civil a la gestión estatal es la desconfianza desde el poder público, constituido bajo una lógica patronal y clientelar, en otorgar poder de la ciudadanía para limitar y sancionar la corrupción en el Estado. Otra razón de su resistencia es que los mecanismos de fuga de recursos públicos son acuerdos ocultos entre actores políticos y económico-corporativos, éstos últimos que operan siguiendo la lógica del “rent seeking” (capturadores de renta), de modo que controlados y evitados dichos mecanismos, reduciría sus márgenes de renta basada en el desvío de fondos públicos.

3. Reforma de Ley del FONACIDE y promoción del desarrollo de la gestión municipal

A partir de su promulgación, la Ley N° 4.758/12 “Que crea el Fondo Nacional de Inversión Pública y Desarrollo (FONACIDE) y el Fondo para la Excelencia de la Educación y la Investigación”, mostró varias inconsistencias en su aplicación y dificultades en su monitoreo y control. Los principales organismos y actores institucionales responsables de su gestión se encontraron ante una normativa que presenta criterios difusos e incluso contradictorios en la implementación de su propósito principal, a saber, la construcción de las condiciones para el desarrollo económico y social del país.

La ley fue motivo de malestar y objeto de crítica por parte de dichas instancias que están obligadas a la eficacia y transparencia en la aplicación y control. El malestar concierne la incongruencia entre las funciones a las que están obligadas los organismos tales como los municipios y las gobernaciones y la debilidad institucional, así como la incapacidad de gestión para asumir las responsabilidades atribuidas por la normativa.

Los vacíos e incongruencias internas del texto legal se vieron favorecidos por la reglamentación de la ley que implicó un criterio exógeno e impertinente en los criterios de asignación y distribución de una parte sensible de los recursos del fondo, a saber, la destinada a la adecuación de la infraestructura educativa. Además, la ley condiciona ciertas políticas públicas nacionales sin una orientación definida de la naturaleza y magnitud de su incidencia sobre las mismas. Esto es particularmente sensible en materia de las políticas educativas de infraestructura y excelencia académica. Para la primera, el criterio de adecuación que propone la ley no se corresponde con los objetivos de asegurar una cobertura territorial completa, subsanar el déficit y promover criterios eficientes de inversión en las bases edilicias y equipamiento para un funcionamiento óptimo del sistema educativo. Para la segunda, la inversión en el desarrollo de una transmisión de conocimientos y formación profesional integral del estamento docente de calidad se ve socavada por una proporción relativamente baja del fondo.

Las inconsistencias y contradicciones de la ley vigente en materia de la adecuación de las condiciones de funcionamiento del sistema educativo público, tienen sus consecuencias prácticas en el criterio de asignación de los fondos que refuerza inequidades geográficas y sociales en el territorio nacional; asimismo desatiende las deficiencias institucionales de gestión y reproduce los problemas de coordinación interinstitucional en la aplicación y control de los fondos.



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

Los argumentos referidos se tradujeron en denuncias de las organizaciones estudiantiles y las comunidades educativas sobre la pertinencia y la eficacia en la ejecución de los fondos, así como en una preocupación genuina por la transparencia en la administración y rendición de cuentas de su destino. En tal sentido, la modificación de la ley es planteada como una necesidad urgente en varios sectores de la institucionalidad pública y reclamada por varios actores sociales que exigen la efectividad de la política pública y la transparencia en la asignación de recursos provenientes de la explotación de los recursos hídricos.

El principal objetivo de esta propuesta plantea atender la reforma de los criterios de asignación y distribución de los recursos destinados a la política educativa, con el objetivo de establecer criterios para una priorización de los establecimientos según las características socio-demográficas de las localidades y de las regiones, considerando la proyección de la matrícula de modo a asegurar la utilización de los fondos públicos según principios de eficiencia económica y equidad territorial. En este sentido, se plantea el fortalecimiento del gasto público en educación elevando, por la vía de la transferencia de los fondos que contempla la ley del FONACIDE, el mínimo presupuestario previsto en el Artículo 85 de la Constitución Nacional.

Asimismo, esta propuesta plantea la ampliación del marco de participación ciudadana en la gestión y control de los recursos, así como proveer a la norma criterios más equitativos para la asignación y distribución de los mismos. La propuesta tiene el propósito de orientar la política pública en función de los intereses de la sociedad, así como garantizar el uso responsable y eficiente de los recursos financieros del Estado.

La distribución de los recursos asignados a los gobiernos departamentales y municipales se deberá regir por criterios objetivos basados en un “método estándar” de identificación de requerimientos de la infraestructura educativa y de estimación de recursos para su adecuación. Ya no puede basarse en un criterio establecido para otro propósito (criterio de compensación por impacto de emprendimiento hidroeléctrico). Un método nuevo de asignación será formulado por el Ministerio de Educación y Cultura, cuya vigencia se basa en la reglamentación por medio de un Decreto del Poder Ejecutivo.

Los gobiernos departamentales y municipales deberán dar a los recursos que reciban el destino que se menciona a continuación:

- a. Un 50% (cincuenta por ciento) se destinará al Ministerio de Educación y Ciencias para el financiamiento de los proyectos de infraestructura en educación, consistentes en construcción y refacción de los centros educativos de los niveles inicial, escolar básica y media, así como la dotación de equipamiento para los mismos, con base en un diagnóstico técnico a cargo de

- dicha entidad. Cuando el diagnóstico de la infraestructura, basado en el “método estándar” revele que no sea necesario efectuar procesos de construcción y refacción de los establecimientos educativos, los recursos se destinarán al mantenimiento y equipamiento de los mismos.
- b. Un 15% (quince por ciento) de los recursos destinados a infraestructura se destinará a los municipios para gastos de gestión y supervisión de obras relacionadas a la infraestructura educativa, los que implicarán el desarrollo de la gestión y fortalecimiento institucional.
 - c. Un 5% (cinco por ciento) se destinará a las gobernaciones para la planificación y coordinación interinstitucional en torno a los procesos de construcción, refacción y equipamiento de la infraestructura educativa en cada departamento.
 - d. El restante 30% (treinta por ciento) del total percibido en este concepto, se destinará al financiamiento de la provisión de complemento nutricional, útiles escolares y vestimentas uniformes, beneficiando a niños y niñas de educación Inicial, educación escolar básica (los 3 ciclos) y de la educación media, matriculados en entidades públicas, ubicadas en zonas de vulnerabilidad socioeconómica. La identificación de dichas zonas se hará en base a criterios establecidos por el organismo estadístico competente del Poder Ejecutivo.

Las intervenciones relacionadas a la infraestructura de los establecimientos educativos sean de construcción, refacción, equipamiento, y/o mantenimiento, serán realizadas en todos los casos conforme a las normativas vigentes y a los diagnósticos elaborados por el Ministerio de Educación y Ciencia, involucrando a las entidades municipales y a la ciudadanía por medio de audiencias públicas.

Los municipios monitorearán, controlarán y fiscalizarán las obras. Al igual que la entidad rectora y que las gobernaciones, elevarán informes sobre las obras de infraestructura implementadas, así como de sus actividades de monitoreo y control ante los organismos de contraloría competentes.

La información sobre los recursos a los que se refiere la presente propuesta es pública y la negativa a proporcionarla a los ciudadanos requirentes constituirá falta grave para los funcionarios responsables, así como causal de mal desempeño de funciones para las autoridades que se nieguen a proveerla, correspondiendo en tales casos las sanciones establecidas en las leyes respectivas.

Los recursos del fondo para infraestructura no serán los únicos recursos destinados a infraestructura educativa, sino serán medios adicionales y complementarios al mínimo presupuestario previsto en el Artículo 85 de la Constitución Nacional destinado al presupuesto del Ministerio de Educación y Ciencia. Éste no podrá



Red
Anticorrupción
Latinoamericana

reemplazar con la asignación creada por esta Ley, ninguna política universal de formación, equipamiento, dotación de materiales escolares o subsidio a actividades educativas complementarias dentro y fuera del establecimiento escolar.

Una propuesta con estas características halla, en la actualidad, resistencia en las autoridades y funcionarios municipales, que reconocieron en los recursos del FONACIDE una oportunidad de contar con recursos financieros sin demasiado rigor de control. Además, la negativa se basa también en la oposición al retiro de una prerrogativa lograda con la Ley del FONACIDE y otros procesos precedentes, a saber, la mayor autonomía municipal en el marco del proceso de descentralización.

Sin embargo, este proceso de descentralización, restringió la transparencia de la gestión pública en las regiones y localidades, así como obstaculizó el logro de resultados, es decir, de la eficacia en la política pública de infraestructura, desarrollo social y administrativo-institucional.

La re-centralización de la política educativa constituye en la actualidad, la salida más adecuada y eficaz para el logro de estos resultados referidos así como implicará el retorno a una base “cero”, para el inicio de un mecanismo de desconcentración primero y descentralización después, pero basado en un largo proceso de desarrollo de capacidades administrativas, institucionales y políticas que ponga la efectividad, la eficiencia y la transparencia como principios rectores de la gestión pública.