

Rendición de cuentas como herramienta indispensable para la gobernabilidad

María del Pilar Callizo López Moreira

Presentación

Esta ponencia presenta los avances del Estado paraguayo en cuenta a rendición de cuentas se refiere, por un lado y, por otro, los mecanismos de participación ciudadana establecidos actualmente para un efectivo ejercicio del derecho a la información y participación en el manejo de la cosa pública.

Se pretende demostrar la importancia de la transparencia, a partir del acceso a información pública, con la implementación de una política de rendición de cuentas como componente fundamental para el buen gobierno referente a la elaboración y aplicación de políticas públicas que contribuyan a la solución de los problemas sociales existentes, en sus diferentes dimensiones.

Dar los lineamientos necesarios, la metodología de su aplicación, las actividades a ser desarrolladas, para que los gobiernos se preparen institucionalmente para ir cumpliendo en forma progresiva con las diferentes etapas del proceso, dentro de una política de rendición de cuentas.

La toma de decisiones, en el marco de la política de rendición de cuentas, para implementar políticas públicas por parte de los gobiernos es un proceso que debe tener un plan de gobierno definido en base a criterios medibles tales como: transparencia, eficiencia, integridad, participación ciudadana.

Para la toma de decisiones, en beneficio de la mejores prácticas institucionales, es necesaria la rendición de cuentas como política pública teniendo en cuenta la identificación del problema social, la formulación de las posibles soluciones a este problema, toma de decisión debidamente justificada por parte de las autoridades, ejecución del plan de acción elegido y por último la evaluación los resultados de las acciones desarrolladas, debe proveerse en forma veraz y oportuna a la ciudadanía los fundamentos cualitativos y cuantitativos que justifican la toma de decisión.

Para el efecto, desde el otro lado del escenario, los ciudadanos deben estar preparados para recibir esa información y darle el tratamiento adecuado para así ejercer su rol de contralor en el manejo de los recursos públicos.

La rendición de cuentas (como uno de esos elementos) legitima las acciones, ayuda a transparentar la gestión del gobierno, facilita el control social y crea un clima de confianza entre el administrador (Gobierno) y los administrados (Ciudadanía).

Sirve como insumo para ajustar proyectos y planes de acción de manera a responder a las necesidades de la ciudadanía.

El Paraguay figura, año tras año, en la lista de los países más corrupción de Latinoamérica y para enfrentar esta problemática deben plantearse políticas y medidas concretas, muchas de las cuales se encuentran descritas en dos convenciones internacionales Convención Interamericana contra la Corrupción (1997) y a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción (2003), ambas ratificadas por Paraguay.

La capacidad ciudadana para el tratamiento oportuno de la información pública como herramienta clave de participación activa en la toma de decisiones y control ciudadano

Como forma de Estado y de Gobierno, mediante el artículo N° 1 de la Constitución Nacional, se establece que *La República del Paraguay es para siempre libre e independiente. Se constituye en Estado social de derecho, unitario, indivisible, y descentralizado en la forma que establecen esta Constitución y las leyes.*

La República del Paraguay adopta para su gobierno la democracia representativa, participativa y pluralista, fundada en el reconocimiento de la dignidad humana.

El derecho ciudadano de acceder a la información pública, que es “una de las bases en las que se sustenta la democracia paraguaya”, está consagrado por la Constitución Nacional, en los artículos N° 28, que establece:

DEL DERECHO A INFORMARSE. *Se reconoce el derecho de las personas a recibir información veraz, responsable y ecuánime. Las fuentes públicas de información son libres para todos. La ley regulará las modalidades, plazos y sanciones correspondientes a las mismas, a fin de que este derecho sea efectivo. Toda persona afectada por la difusión de una información falsa, distorsionada o ambigua tiene derecho a exigir su rectificación o su aclaración por el mismo medio y en las mismas condiciones que haya sido divulgada, sin perjuicio de los demás derechos compensatorios, y, N° 40,*

DEL DERECHO A PETICIONAR A LAS AUTORIDADES. *Toda persona, individual o colectivamente y sin requisitos especiales, tiene derecho a peticionar a las autoridades, por escrito, quienes deberán responder dentro del plazo y según las modalidades que la ley determine. Se reputará denegada toda petición que no obtuviese respuesta en dicho plazo.*

Tomando como base los artículos citados, el derecho ciudadano de participar se sustenta principalmente en el libre acceso a la información pública, puesto que sin información no es posible la participación, no puede hablarse de la misma existen barreras y obstáculos que impidan a la ciudadanía acceder a la información necesaria para incidir en un proceso o controlar la gestión pública.

Este derecho de participación constituye un requisito fundamental para la existencia del estado democrático, contribuye a la generación de un clima de confianza entre las instituciones del gobierno y la ciudadanía; y fundamentalmente permite combatir y prevenir actos de corrupción, fomentando la rendición de cuentas de la gestión de las entidades públicas.

Al respecto, en el año 2.012, en Paraguay se creó la SECRETARIA NACIONAL ANTICORRUPCIÓN 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.

Es un organismo técnico y de gestión especializada de la Presidencia de la República, con personería jurídica de derecho público y plena capacidad de obrar de conformidad al Decreto Nº 10.144/2012, a los reglamentos y a otras normas legislativas y/o administrativas que se dicten, para la dirección, supervisión, coordinación, ejecución y evaluación de los programas, proyectos, planes y actividades del ámbito de su competencia.

Así mismo, en el año 2.014, el Paraguay ha dado un significativo avance en cuanto a la promulgación de disposiciones legales que propicien el acceso a la información pública, en tal sentido, se promulgó la **Ley Nº 5.189 “Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay”**, que reza

“Todos los Organismos o Entidades Públicas, Entidades Binacionales y aquellos en los que el Estado paraguayo tenga participación accionaria, u organismos privados que administre recursos del mismo, deberán difundir a través de portales electrónicos en internet, todas las informaciones de fuente pública, relativas al organismo o la entidad y a los recursos administrativos y humanos de los mismos”.

Igualmente, el 18 de setiembre de 2.014 se promulgó la ley Nº 5.282 **“De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental”**, que reglamenta el artículo 28 de la Constitución Nacional y tiene como objetivo *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.*

En la misma, se define a la Información Pública a *“Aquella producida, obtenida, bajo control o en poder de las fuentes públicas, independientemente de su formato, soporte, fecha de creación, origen, clasificación o procesamiento, salvo que se encuentre establecida como secreta o de carácter reservado por las leyes”.*

En cuanto a la difusión dispone que *“La información pública estará sometida a la publicidad y las fuentes públicas están obligadas a prever la adecuada organización, sistematización, informatización y disponibilidad para que sea difundida en forma permanente, a los efectos de asegurar el más amplio y fácil acceso a los interesados”.*

Así mismo, cabe resaltar que el Paraguay inició el proceso de **incorporación a la Alianza para el Gobierno Abierto** que consiste en una iniciativa internacional conformada actualmente por 69 países que expresan su voluntad de mejorar la gestión administrativa con mayores niveles de respuesta hacia los ciudadanos por medio de planes de acción bajo los principios de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas en la administración pública.

En noviembre del 2011 y en abril del 2012 oficializó su ingreso con la presentación de su primer Plan de Acción, y sus 15 compromisos que promovían la transparencia y eficiencia en la administración pública, el acceso a la información, y el mejoramiento de los servicios públicos a través de la utilización de Tecnología de la Información y la Comunicación (TICs) y la creación de espacios de participación ciudadana.

Los principales avances en este proceso, en cuanto a la participación ciudadana son la a) Implementación de canales de dialogo social y participación ciudadana para la consulta y el monitoreo de políticas públicas, b) creación y fortalecimiento de 50 consejos de Desarrollo Municipal; en cuanto a la transparencia: a) Transparencia y Acceso a la Información de proyectos públicos emblemáticos, b) Generación de capacidades en la ciudadanía sobre la gestión presupuestaria del sector público y, c) Diseño e implementación de una política de datos abiertos y promoción de la generación de capacidades en la Sociedad Civil para su utilización; en cuanto a la rendición de cuentas: a) Creación de un Sistema de Trámites Jurídicos Electrónicos en Contrataciones Públicas de acceso público y b) Tablero de Control Ciudadano del Programa Nacional de Reducción de la Pobreza "Sembrando Oportunidades".

Con estos instrumentos, están dadas las condiciones normativas para el ejercicio de los derechos consagrados en la Constitución Nacional, citados anteriormente pero existe otra cuestión que va de la mano con la promulgación de leyes en materia de transparencia: el ciudadano debe estar preparado para recibirla, darle tratamiento y ejercer su rol de veedor ciudadano realizando todas las acciones de control en cuanto al manejo de los recursos públicos y justificación de la toma de decisiones.

El gobierno debe facilitar esta condición para el ejercicio pleno de la participación ciudadana.

En la medida, en que el ciudadano sepa como ejercer su función de veedor, se podrá determinar la calidad de transparencia de la gestión pública, que no se reduzca a una transparencia reactiva sino proactiva y con ello también el logro de una mejor calidad del Estado en sus relaciones y maneras de convivencia con la ciudadanía.

La transparencia proactiva permitirá preparar y facilitar, desde el estado, la información de manera accesible, veraz y oportuna al ciudadano, promoviendo el ejercicio de la libertad de expresión que es una condición indispensable para la participación de los ciudadanos en la construcción de un espacio público democrático.

El Estado tiene el deber de preparar y capacitar al ciudadano a recibir y evaluar la información pública. Siendo esto, una acción indispensable para dar paso a un proceso de rendición de cuentas necesaria de toda gestión pública democrática, moderna y eficiente.

La construcción de una ciudadanía activa exige implementar una política de transparencia basada en la educación que promueva la formación cívica, el conocimiento de los derechos y obligaciones, y los valores de la democracia.

Cabe resaltar que, a pesar de las falencias mencionadas anteriormente, la ciudadanía paraguaya ha demostrado en varios ocasiones su interés en participar y "no callar" ante irregularidades y actos de corrupción publicados en los distintos medios de comunicaciones, utilizando los medios necesarios para manifestar su disconformidad y exigir explicaciones.

Gracias al extraordinario avance de las ciencias y las tecnologías de comunicación, existen varias herramientas de “uso e interacción social” y en Paraguay se han constituido como instrumentos de comunicación claves para la organización de las mayores concentraciones ciudadanas sucedidas en los últimos tiempos.

La rendición de cuentas en Paraguay: una obligación cumplida a medias

La democracia establecida como forma de gobierno permite la participación activa del pueblo en la acción del gobierno y con ello, por supuesto, el actuar de las personas que se desempeñan como servidores públicos.

Es una forma de gobierno, en la cual, el poder reside en la totalidad de sus miembros, propiciando que la toma de decisiones responda a la voluntad colectiva y no a una voluntad individual o particular de las personas que, mediante los cargos públicos, tengan algún tipo de poder en las decisiones sobre los recursos públicos.

Los términos DEMOS Y KRATOS definen el gobierno del pueblo ejercido efectivamente por la voluntad y decisión de los ciudadanos, como contraposición al gobierno autocrático del monarca o de cualquier forma que no respete la voluntad popular.

Es también la forma de entender la vida, basándose, conforme rezan varios artículos fundamentales de la carta magna de la nación paraguaya, en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos los miembros de la sociedad.

La rendición de cuentas es el ejercicio más puro de la democracia: si bien las autoridades son elegidas por el pueblo para administrar la cosa pública, la facultad que se otorga por este medio no tendría el más mínimo sentido si no tuviera como contrapartida el deber y la voluntad del ciudadano elegido de rendir cuenta de lo actuado en el ejercicio de sus funciones para lo cual fue electo por su mandante, el pueblo.

La rendición de cuentas fue proclamada como principio del constitucionalismo y consagrada en la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, en cuyo numeral XV cita: “*La sociedad tiene el derecho de pedir cuentas a todo agente público de su administración*”.

En la Constitución Nacional paraguaya se hace referencia al deber de “informar sobre las cuentas o rendir cuentas” para indicar la obligación de los gobernantes de informar sobre sus actos y decisiones; sin embargo, no consigna en forma expresa la frase “rendición de cuentas”, como tal.

La frase “Rendición de cuentas”, es una traducción inexacta del término anglosajón *accountability*, que originalmente significa “ser sujeto a la obligación de reportar, explicar o justificar algo”. Lo que implica someter al escrutinio de la ciudadanía su proceder, decisiones, acciones (*answerability*) y la capacidad de que la sociedad pueda sancionarla cuando no gobiernen a favor del interés público (*enforcement*).

Es un derecho del mandante: el pueblo. Razón por la cual, los gobernantes y funcionarios deben someterse a la inspección pública, explicando y justificando sus actos, debiendo estar supeditados a las sanciones en caso de incurrir en falta.

Con relación al cumplimiento de este deber, el principal problema radica en cómo el pueblo escoge a sus gobernantes y/o representantes y qué instrumentos de control, de responsabilidad y de sanción utilizan para garantizar el buen desempeño de las autoridades y funcionarios públicos; y con qué herramientas jurídicas y políticas los ciudadanos cuentan efectivamente para pedir explicaciones, responsabilizarlos y sancionarlos en caso de que sus acciones estén fuera de lo estipulado en las leyes, en perjuicio de los intereses generales.

En cuanto a las sanciones por incumplimiento de la rendición de cuentas, el Art. 106º de la Constitución Nacional, **DE LAS RESPONSABILIDAD DEL FUNCIONARIO Y DEL EMPLEADO PÚBLICO**, describe,

“Ningún funcionario o empleado público está exento de responsabilidad. En los casos de transgresiones, delitos y faltas que cometiesen en el desempeño de sus funciones, son personalmente responsables, sin perjuicio de la responsabilidad subsidiaria del Estado, con derecho de éste a repetir el pago de lo que llegase a abonar en tal concepto.” Además, de modo genérico, el Código Civil obliga a aquel que por dolo, falta, negligencia, imprudencia, cause a otro un daño, y la obligación de repararlo junto con los perjuicios.

Igualmente, el Código Penal, en el art. 14 inciso 1º, define la calidad de funcionario, empleado o contratado público, como sujeto sometido a la normativa penal, en cuanto a las actividades desempeñadas dentro de la función pública.

Así también, en la parte especial, se determinan conductas delictivas del funcionario o empleado público, pero no se llega a precisar el alcance de la rendición de cuentas y su incumplimiento o fraude en la rendición.

Aparte de la Constitución Nacional, el Paraguay no cuenta con una expresa regulación de la obligación de rendir cuentas con seriedad y responsabilidad; tampoco se han definido en la ley sus consecuencias administrativas y penales.

Es importante además destacar que en el Paraguay no existe una instancia de juzgamiento de cuentas públicas, propiamente dicha, al no existir en el ámbito jurisdiccional un Tribunal de cuentas que atienda asuntos relacionados a rendición de cuentas y manejo de dinero público.

Es necesario que el gobierno provea al Tribunal de Cuentas las facultades y condiciones técnicas necesarias para juzgar las cuentas públicas.

Conclusión

El Paraguay cuenta con instrumentos legales relativos al acceso a la información pública, se encuentra implementado proyectos de gobierno abierto y prácticas de buen gobierno a nivel país, cuenta con instituciones públicas enfocadas directamente en la lucha contra la corrupción que trabajan en la elaboración de planes de acción, algunos actualmente en ejecución.

Así mismo, se dan las condiciones de rendición de cuentas en varias prácticas actualmente implementadas, mediante sistemas modernos de publicación de informaciones públicas como ser las publicaciones de la lista de funcionarios públicos con los datos relacionados a su contratación, entre otras.

Con todo esto, se puede decir que ha avanzado en gran medida en cuanto a establecer instrumentos de rendición de cuentas. Sin embargo, se observa la carencia de espacios de promoción el derecho de acceder a la información y de prácticas para su tratamiento, situación que limita el ejercicio plena del citado derecho ciudadano.

El ejercicio de la rendición de cuentas se traduce en una mera formalidad, que no se somete ni permite un verdadero control, debido a la ausencia de herramientas de monitoreo y medición.

Hoy día, la información publicada es aquella que los gobernantes de turno quieren dar, se observa un retroceso que tiene como principal causa la concentración de los medios de comunicación, existen restricciones a raíz de censuras que se realizan a profesionales del periodismo y referentes del sector privado que exigen información.

El Paraguay sigue figurando en la lista de los países más corruptos, conforme a los informes internacionales publicados recientemente, lo que denota que queda mucho por hacer para lograr la transparencia tan anhelada, con el ejercicio pleno de los derechos y obligaciones consagrados en varios instrumentos legales.

Se recomienda que el Paraguay establezca una política de rendición de cuentas con su matriz de cumplimiento, con términos claros y cuestiones concretas.

El instrumento sea difundido a nivel nacional, mediante espacios de formación y capacitación ciudadana.

Bibliografía

- (1981) Creus Carlos. *Delitos contra la Administración Pública*. editorial Astrea. Buenos Aires.
- (1992) Castillo Blanco Federico A. *Función Pública y Poder Disciplinario del Estado*. Editorial Civitas. Madrid.
- (1992) Constitución Nacional República del Paraguay.
- (1994) Ley 276 *De la Contraloría General de la República* – República del Paraguay.
- (1996) *Ley 977 por la que Paraguay aprueba la Convención Interamericana contra la Corrupción*.
- (2000) *Ley 1.626 De la Función Pública* – República del Paraguay.
- (2001) CISNI. Plan Nacional de Integridad, Paraguay.
- (2002) Inecip- Paraguay. USAID. FIU. MSI. Anticorrupción, Transparencia y Reforma del Estado. Una Experiencia en Paraguay. Edición Inecip. Asunción.
- (2003) *Ley Nº 2.535 por la cual Paraguay ratificó la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción (CNUU)*.
- (2003) Carta Iberoamericana de la Gestión Pública.
- (2004) Inecip- Paraguay. USAID. *Compilación Legislativa en Materia de Prevención y Lucha contra la Corrupción*. Edición Inecip. Asunción.
- (2006) Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

(2007) Carta de Gobierno Electrónico.

(2008) Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública.

(2009) Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública.

(2014) *Ley 5.189 Que establece la obligatoriedad de la provisión de informaciones en el uso de los recursos públicos sobre remuneraciones y otras retribuciones asignadas al servidor público de la República del Paraguay* – República del Paraguay.

2014) *Ley 5.282 De Libre Acceso Ciudadano a la Información Pública y Transparencia Gubernamental* – República del Paraguay.

Reseña bibliográfica

María del Pilar Callizo López Moreira es Abogada, Máster en Política y Gestión Pública. Máster en Política Global. Ha realizado cursos de Postgrado en Derecho del Trabajo, Ciencias Políticas, Transparencia, Accountability y Lucha contra la Corrupción, Derechos Humanos, Arbitraje, Negociación, Género y Liderazgo, Gobernabilidad y Buen Gobierno. Docente universitaria.

Arbitro y Mediadora del Centro de Arbitraje y Mediación del Paraguay de la Cámara Nacional de Comercio y Servicios de Paraguay. Integra el Comité de Ética y la lista de capacitadores de dicho Centro.

Ejerce la profesión de Abogada, especialmente en el área del Trabajo y Administrativo. Asesora a empresas sobre asuntos jurídicos y en políticas laborales; negociación de conflictos, así como también, ha sido designada como árbitro y mediadora en diferentes causas a nivel nacional.

En el campo de la docencia desarrolla cátedras en las áreas de Derecho del Trabajo, Negociación Internacional y Comercial, Arbitraje y Mediación, Derechos Humanos, Género y Desarrollo, Gestión Pública y Gobernabilidad. Realiza talleres de capacitación y asesoramiento para Mipymes.

Realiza trabajos de consultoría sobre políticas y gestión pública. Ha colaborado y trabajado en la elaboración de varias propuestas de leyes tales como la de la Función Pública, Código de la Niñez y de la Adolescencia, Ley 2.051 de Contrataciones Públicas y su Reglamentación, Anteproyecto de Ley de Mipymes-hoy Ley N° 4457/2 para las micro, pequeñas y medianas empresas- y su Reglamento, Ley de Defensa de la Competencia, entre otras. Formó parte del grupo de técnicos de Foro siglo XXI que formuló el anteproyecto de Reforma de la Constitución Nacional paraguaya.

Fue Presidenta y posteriormente Directora Ejecutiva por varios años de Transparencia Paraguay, capítulo nacional de Transparencia Internacional, organización dedicada a la lucha contra la corrupción.

Es Presidenta del Foro de Mujeres del Mercosur, Capítulo Paraguay y Vice Presidenta del Tribunal Ética contra la Impunidad.

Miembro de la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (RedLad), siendo Coordinadora Temática Principal de Partidos Políticos.

Miembro de la Federación Interamericana de Abogados. Vice-presidente del XIV, Derecho Laboral y Seguridad Social. 2.013-2.015.

Miembro del Consejo Deliberativo Nacional de Hábitat para la Humanidad Paraguay. 2012.

Ha realizado numerosos Trabajos de Investigación y artículos de opinión en temas de Empleo y Mercado Laboral, Sistema Judicial, Género, Derechos Humanos, Transparencia, Acceso a Información y prácticas anticorrupción.

En 1992 fue premiada como Joven Sobresaliente por la Cámara Junior del Paraguay; como MUJERES PROTAGONISTAS DEL PARAGUAY 2002, Defensoría del Pueblo (2002), fue nominada al Premio “1000 mujeres por el premio Nobel de la Paz” (2005).

Datos de contacto:

Email: pilarcallizo@gmail.com

Tel: +595971260515

Dirección particular: Rca. Francesa N° 376 e/ 25 de mayo y Mcal. Estigarribia, Asunción-Paraguay