



INFORME PARAGUAY

Seguimiento al Compromiso de Lima

Observatorio Ciudadano de Corrupción

Fotografía: Diego Allen | Unsplash



País: Paraguay

Socio local: Semillas para la democracia

Organización Aliada: FEDEM



Créditos

Equipo de trabajo Semillas para la Democracia

María José Durán Leite
Investigadora

María Irene Rodríguez
Investigadora

Andrés Bartrina
Investigador

Representantes de la Organización de la Sociedad Civil

Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay
Coordinadora por los Derechos Humanos del Paraguay
Instituto de Derecho y Economía Ambiental
Centro de Estudios Judiciales
Tierraviva a los Pueblos Indígenas del Chaco
Sindicato de Periodistas del Paraguay
Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana.

Fotografía: Diego Allen | Unsplash

“Este proyecto es posible gracias al apoyo de la Oficina de Asuntos Hemisféricos Occidentales del Departamento de Estado de los Estados Unidos.”

Este documento fue financiado por una subvención del Departamento de Estado de los Estados Unidos. Las opiniones, resultados y conclusiones expresadas en este documento son las personas y organizaciones autoras y no reflejan necesariamente las del Departamento de Estado de los Estados Unidos.”





Contenido

Introducción	2
Organizaciones Participantes	3
Contexto de Paraguay	5
Resultados para Paraguay	8
1. Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática	10
2. Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión	11
3. Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales	13
4. Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas	14
5. Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, al Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos	16
Conclusiones y Llamados a la Acción	17
Referencias	18
Anexo No. 1 Valoración del Compromiso de Lima en Paraguay	20
Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática	20
Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión.	21
Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales	22
Prevención de la Corrupción, en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas	22
Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, el Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos.	22

Siglas del Documento

OCC = Observatorio Ciudadano de Corrupción

Redlad: Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia

FCA = Foro Ciudadano de las Américas

PASCA = Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas

OSC = Organizaciones de la Sociedad Civil

OEA= Organización Estados Americanos

ONG= Organización no gubernamental





Introducción

Observatorio Ciudadano de Corrupción (OCC) - Seguimiento al Compromiso de Lima” tiene como principal propósito fortalecer el Foro Ciudadano de las Américas (FCA) mediante la co-creación, junto con la Red Latinoamericana y del Caribe para la Democracia (REDLAD) y el Foro Ciudadano de las Américas (FCA), de un observatorio que ofrece apoyo técnico a la implementación del proyecto Participación de la Sociedad Civil en la Cumbre de las Américas (PASCA). En el marco de las actividades desarrolladas por el OCC se adelantó el seguimiento al avance del Compromiso de Lima mediante la puesta en marcha de una metodología que ponderó los desarrollos normativos y de práctica, y se basó en la discusión participativa de distintas organizaciones de la sociedad civil en cada uno de los 19 países participantes en este proceso.

Así, el OCC está conformado por una coalición de organizaciones de sociedad civil y actores sociales del continente, creada con el fin de hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos adoptados por los gobiernos del hemisferio en la VIII Cumbre de las Américas celebrada en 2018 en Lima, Perú. El Compromiso de Lima, “Gobernabilidad Frente a la Corrupción”, documento resultante de la Cumbre, constituyó una oportunidad para refrendar y ratificar los compromisos internacionales previos en temas de lucha contra la corrupción.

El informe nacional tiene como objetivo presentar un resumen de los resultados y las conclusiones del seguimiento al avance y/o cumplimiento en Paraguay de los compromisos de la Cumbre 2018, construidos a partir del documento de metodología de seguimiento al Compromiso de Lima¹ y la revisión de información realizada por 10 organizaciones de la sociedad civil. La totalidad de la información recolectada en el marco del seguimiento puede ser consultada en el sitio web del OCC².

La metodología de seguimiento al Compromiso de Lima permite valorar desde la sociedad civil los avances y/o cumplimiento de 19 compromisos priorizados³ por el OCC para el seguimiento en cada uno de los países participantes en este observatorio. El seguimiento se basa en la revisión de los desarrollos a nivel tanto normativo⁴ como de práctica que los

¹ La metodología puede ser consultada en: <https://occ-america.com/metodologia/>

² Disponible en: <https://occ-america.com/>

³ Los 19 compromisos se priorizaron teniendo en cuenta la posibilidad de análisis comparado en todos los países participantes del OCC.

⁴ El OCC construyó un primer balance sobre los indicadores normativos a nivel regional, el documento se encuentra disponible: <https://occ-america.com/2021/07/29/primer-informe-del-observatorio-ciudadano-de-corrupcion-revela-avances-y-retos-normativos-para-la-lucha-anticorrupcion-en-la-region/>





gobiernos nacionales han realizado durante los últimos dos años, en torno a los compromisos adquiridos de lucha contra la corrupción.

A nivel normativo se revisó la legislación vigente, a partir de 75 preguntas de guía frente a los desarrollos a nivel constitucional, legislativo y jurisprudencial. El análisis de la práctica consiste en la revisión de medidas concretas tomadas por el gobierno en respuesta a los compromisos adquiridos. Para esto, se construyeron 64 preguntas, que fueron respondidas mediante solicitudes de información, entrevistas, consulta a reportes de medios de comunicación, informes e investigaciones adelantadas en la materia, entre otros. Esta información constituye el sustento para valorar cada compromiso en términos de eficacia, eficiencia y sostenibilidad⁵.

Organizaciones Participantes

Semillas para la Democracia lideró el proceso participativo de las OSCs a través de un proceso creativo y colectivo, teniendo en cuenta el contexto de emergencia sanitaria derivado de la COVID -19. Se realizó un mapeo de actores/as sociales a quienes se compartió información relevante sobre los Compromisos de Lima y se marcaron jornadas virtuales individuales con cada organización, lo que permitió enriquecer la evaluación país desde la experiencia y conocimientos específico de cada colectivo, a través de entrevistas, recomendación de revisión bibliográfica de materiales elaborados por las instituciones en relación al tema e intercambio de información para aquellos ejes no abordados específicamente por las mismas.

Pese a que se han identificado pocas organizaciones que trabajan específicamente la temática de la corrupción en Paraguay, esta experiencia nos muestra el interés de las OSCs de analizar el impacto diferenciado que tiene la corrupción en sus poblaciones de interés.

Por último, una vez elaborado el informe final se elevó a consideración de las organizaciones participantes para su validación final.



Semillas para la Democracia es una asociación civil sin fines de lucro que tiene por objetivo principal el mejoramiento de la calidad de la democracia, a través de la promoción de la participación ciudadana, la equidad social y el ejercicio responsable del gobierno, siendo parte de numerosas redes a nivel nacional, regional e internacional como el FCA, REDLAD, Consorcio PASCA, CIVICUS, la Coalición UNCAC, entre otros.

⁵ Más adelante en el informe se presentará con mayor detalle los aspectos metodológicos de este seguimiento.





Como coordinación nacional con experiencia en procesos similares de monitoreo, con capacidad de convocatoria y liderazgo articuló a las OSC y actores claves en la lucha contra la corrupción para participar activamente del OCC a fin de que el informe país tenga una mirada multidisciplinaria. Además, Semillas para la Democracia es punto focal del FCA en Paraguay.



La **Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay (FEDEM)**, es una entidad que cumple un rol fundamental en el proceso de construcción de la ciudadanía en el Paraguay, desarrollando varios

trabajos en la construcción de un modelo de participación ciudadana democrática, en la Gestión Pública Municipal y Nacional.

Como integrante de redes regionales como el Observatorio Nacional de la Democracia participativa (OIDP), la red de emprendedores sociales (ASHOKA) y el Foro comunitario del Mercosur, ha participado en las Cumbres de las Américas lo que permitió aportar al OCC un análisis y una mirada desde la experiencia.

CODEHUPY

La **Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay (CODEHUPY)** es una red de 40 organizaciones que tienen en común la defensa de los derechos humanos en distintos ámbitos. Desde el 2002, es Capítulo Paraguayo de la

Plataforma Interamericana de DDHH, Democracia y Desarrollo (PIDHDD).

Su rol en el OCC aportando una mirada interdisciplinaria - por la diversidad de actores que componen la red- fue clave para transversalizar el enfoque de derechos humanos en el seguimiento. La CODEHUPY elabora anualmente el Informe de Derechos Humanos en Paraguay⁶, publicación que sirve como referencia sobre la situación de DDHH y fue una de las fuentes principales para el monitoreo de los compromisos.



TECNOLOGÍA &
COMUNIDAD

La **Asociación de Tecnología, Educación, Desarrollo, Investigación, Comunicación - TEDIC**, es una ONG que trabaja para la defensa y promoción de los Derechos Humanos en Internet a través de análisis jurídicos, técnicos y políticos de las regulaciones sobre Internet en Paraguay. Miembro de múltiples redes y alianzas como CIVICUS, Gobierno Abierto, Red LATAM, OEA, Red Latinoamericana para la Transparencia Legislativa, entre otros.

⁶ El informe anual de Derechos Humanos en Paraguay se publica desde el año 1999, cumpliéndose en el 2020, 25 años de publicación ininterrumpida.





Su rol en el OCC para el análisis de los compromisos desde una perspectiva de datos abiertos, principalmente para los ejes de Transparencia y Contrataciones Públicas, fue fundamental. Varias investigaciones llevadas adelante por la organización son fuente primaria del seguimiento y el informe.



El Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA) organización de la sociedad civil que desde 1996 se dedica al estudio y la promoción del derecho ambiental y la defensa de los derechos de acceso a la información, a la participación ciudadana y a la justicia, influyendo activamente en las políticas públicas de transparencia y gobernabilidad democrática, promoviendo el estado de derecho ambiental y el desarrollo

sostenible en Paraguay empoderando a la ciudadanía a controlar el gobierno usando la ley e incentivando el pensamiento crítico. La experiencia de la organización en litigios estratégicos en favor del acceso a la información pública, transparencia y la publicidad de declaraciones juradas adquieren un rol protagónico en su participación en el OCC.



El Centro de Estudios Judiciales (CEJ) es una organización civil sin fines de lucro que apunta a incidir en la calidad de la democracia, en el mejoramiento del sistema judicial, en el fortalecimiento del Estado

de Derecho y la plena vigencia de los derechos humanos. En el OCC tuvo un rol protagónico para el análisis normativo, desde su experiencia del trabajo institucional por la calidad de la justicia en Paraguay, la cultura judicial, el acceso al servicio de justicia y la tutela de los derechos, recogidas en el Proceso de Reforma Judicial en el ámbito local y a nivel latinoamericano.



TIERRAVIVA a los Pueblos Indígenas del Chaco, es una organización no gubernamental sin fines de lucro, que desde 1994 trabaja en la promoción y defensa de los derechos humanos de los Pueblos Indígenas, con énfasis en la restitución territorial a

través del asesoramiento jurídico y multidisciplinario -a las organizaciones tradicionales y no tradicionales y a sus miembros- orientado a la exigibilidad integral, la defensa técnica en procesos penales, laborales y desarrollo de herramientas para el fortalecimiento organizacional. Su experiencia de trabajo desde la interculturalidad enriqueció el seguimiento de los compromisos incorporando una mirada integral y multidisciplinaria.



El Sindicato de Periodistas del Paraguay- SPP, es una organización de periodistas, trabajadores/as de prensa y de comunicación que defiende los derechos e intereses de sus

asociados recibiendo denuncias de violaciones a los derechos humanos y de libertad de expresión y asumiendo la defensa de todos/as los trabajadores, aunque no sean parte de la nucleación. La experiencia en el ámbito de acceso a la información, libertad de expresión e investigación periodística de hechos de corrupción, fueron fuente de gran parte del monitoreo.





Decidamos, Campaña por la expresión ciudadana, es una asociación de organizaciones no gubernamentales, sin fines de lucro, que desarrolla campañas, programas y proyectos que fortalezcan la democracia como proceso político, económico, social y cultural fomentando la participación ciudadana en la gestión y el control de las actividades y decisiones gubernamentales, contribuyendo en procesos de formación de una ciudadanía crítica, organizada y pluralista a través de la educación cívica de la población y la formación de una conciencia crítica en la defensa de los derechos humanos .

Contexto de Paraguay

Es numerosa y muy variada la legislación en materia de lucha contra la corrupción; es decir, no es por falta de normas ni de penalidades que el fenómeno de la corrupción permea todos los espacios y en todas las escalas.

La Secretaría Nacional Anticorrupción - SENAC- es el órgano rector de la política anticorrupción del Poder Ejecutivo, desde donde se articulan varias instancias como la Red Institucional de Transparencia y Anticorrupción del Poder Ejecutivo y el Equipo Nacional de Integridad y Transparencia⁷. Pese a los denotados esfuerzos institucionales plasmados en una serie de instrumentos como ser: el Plan Nacional de Integridad; el Manual de Rendición de Cuentas al Ciudadano -obligatorio en las Instituciones del Poder Ejecutivo-; pero no lo suficientemente difundido en todas las instituciones, especialmente en los gobiernos municipales y regionales; el Sistema de Control Interno – MECIP⁸, la guía para la Construcción de Mapa de Riesgo de Corrupción; sumado a un marco legal dinámico y en gran parte adaptado a los requerimientos internacionales , persisten una serie de barreras como ser la falta de seguridad jurídica e independencia del Poder Judicial lo que se traduce en un alto nivel de impunidad; discontinuidad de las políticas y de los proyectos con los cambios de autoridades; ausencia de normativa para gestionar los conflictos de interés, prevalencia del prebendarismo, clientelismo y nepotismo, falta eficiente del control del financiamiento político, débil desarrollo en la población de la cultura de la ética.

⁷ El Equipo Nacional de Integridad y Transparencia es una plataforma político-institucional del Poder Ejecutivo, que interactúa con los demás Poderes del Estado con el objeto de identificar metas comunes y establecer estándares mínimos. Está compuesto por la Secretaría Nacional Anticorrupción (como Coordinadora General), el Gabinete Civil de la Presidencia de la República, el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas, la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero y Bienes, el Banco Central del Paraguay, la Secretaría de la Función Pública, el Ministerio de Justicia, el Ministerio de Tecnologías de la Información y Comunicación y la Secretaría Técnica de Planificación y de Desarrollo Económico y Social.

⁸ Modelo Estándar de Control Interno para Institución Públicas del Paraguay, desde sus inicios ha tenido cambios para mejorar la herramienta pero que a la fecha no pasa de constituir un mero cumplimiento con los órganos de control





La existencia de un organismo centralizado –como la SENAC- no funciona como una garantía automática de la implementación de esos lineamientos a lo largo y ancho del Estado. Un organismo centralizado tiene la virtud de su especialización, pero requiere de la articulación de ese saber específico con las particularidades del contexto organizacional de cada jurisdicción.

El acceso a la información pública y el gobierno abierto representan pilares fundamentales para la lucha contra la corrupción como políticas públicas de prevención, sin embargo, es preciso tener en cuenta que la existencia de leyes que resguarden el derecho a la información y de mecanismos múltiples que permitan ejercerlo, no son suficientes para asegurarla. Hacerla comprensible, ciudadanizar la información es una tarea pendiente a fin de empoderar a la sociedad civil como garantía de acceso amplio.

Por otra parte, la publicación de datos sin sinergia entre los organismos competentes, si bien cumple con su rol de transparencia activa, al no reunir los atributos para una información relevante y de calidad, no resulta del todo útil a sus fines que son los de transparentar efectivamente la información bajo los más altos estándares y que sirvan efectivamente para que la ciudadanía entienda esos datos y pueda realizar un control asequible sobre ellos.

Resulta relevante destacar el esfuerzo puesto para profesionalizar la carrera administrativa, no solo a través de los concursos públicos si no a través de los planes de capacitación y formación constante en diversos temas que competen a un funcionamiento eficiente de la administración como la integridad pública, pese a ello, el clientelismo y el nepotismo aún se encuentran arraigados en la administración.

Las contrataciones públicas son el sector más vulnerable para hechos de corrupción, lo que quedó evidenciado en el contexto de la crisis sanitaria derivada de la COVID-19 con numerosas irregularidades en los procesos licitatorios para la compra de insumos médicos.

En ese contexto las modernas estrategias de contrataciones abiertas como la compra pública sostenible o la tienda virtual implementadas por la Dirección General de Contrataciones Públicas, representan un avance significativo en las estrategias de lucha contra la corrupción, sumado a ello el proceso de reforma normativa que permitiría un mayor control y modernización de los procesos.

Resulta clave identificar los riesgos que tiene la corrupción con un enfoque de derechos humanos y género entendiendo que impactan de manera grave a poblaciones vulnerables o en situación de discriminación como comunidades indígenas, LGTBIQ, niños, niñas y adolescentes, adultos y adultas mayores y entre éstas de manera diferenciada a las mujeres en diversas áreas como la participación política, presupuestos diferenciados y programas sociales, la trata de personas, la violencia, el acceso a servicios como justicia, salud o educación.





La escasa participación ciudadana en la lucha contra la corrupción está directamente relacionada con la falta de socialización de mecanismos accesibles para el efecto, centrandos los esfuerzos en el empleo de las tecnologías, que si bien constituyen una herramienta útil, las mismas no tienen un enfoque de accesibilidad en términos de interculturalidad, territorialidad, diversidad generacional y género a lo que debe sumarse la criminalización selectiva, persecución y hostigamiento a defensoras/es de derechos humanos, periodistas, al igual que otras formas de ataque a la libertad de expresión, reunión y manifestación.

Persisten fuertes vínculos de la financiación política con el lavado de dinero y con las operaciones de contribuyentes con el Estado, siendo necesaria una actuación más coordinada de la Secretaría de Prevención de Lavado de Dinero o Bienes, Banco Central del Paraguay, Ministerio de Hacienda, Tribunal Superior de Justicia Electoral, Ministerio Público y Contraloría General de la República.

Es importante que los derechos humanos y la política de recuperación de activos estén orientados a reparar el problema de daño social, sin este presupuesto, la recuperación de activos se transforma en un mecanismo de utilización del decomiso de bienes en casos penales de forma aislada. Por otra parte, la mayor deuda se encuentra en el ámbito judicial, donde resulta sumamente necesario promover un cambio cultural en los operadores de la justicia a fin de otorgarle igual relevancia a la investigación patrimonial que a la enfocada en la investigación para la atribución de responsabilidades penales.

La pandemia de la COVID-19 y la crisis sanitaria derivada, desnudó esa debilidad institucional en todos los ámbitos. La extrema precariedad del sistema de salud como resultado de la corrupción pública y privada, la falta de voluntad política para priorizar la asignación de recursos en favor la salud pública de calidad, priorizando en cambio intereses sectoriales y particulares en desmedro de políticas públicas de protección social, casi inexistente, dejaron en evidencia un Estado de privilegios, desde el sistema impositivo sumamente desigual hasta la malversación de fondos públicos con garantía de impunidad.

Resultados para Paraguay

Como resultado de la VIII Cumbre de las Américas, proceso en el que el Foro Ciudadano de las Américas participó activamente, los países de la región suscribieron el Compromiso de Lima, titulado "Gobernabilidad Democrática frente a la Corrupción" en el cual se establecieron 57 compromisos para que los Estados miembros implementen acciones concretas que fortalezcan la confianza de la ciudadanía en las instituciones y reduzcan el impacto negativo de la corrupción en el goce efectivo de los derechos humanos y el desarrollo sostenible de las poblaciones del hemisferio americano.

Para el seguimiento se tuvieron en cuenta cuatro criterios para seleccionar los compromisos que fueran representativos para analizar las acciones anticorrupción en los países de la



región, fueran acciones sostenibles en el tiempo y con posibilidad de institucionalizarse, que incorporaran nuevos enfoques en las acciones anticorrupción y que incluyeran la perspectiva de población en condición de vulnerabilidad. Como resultado se seleccionaron 19 compromisos, clasificados en 5 temas específicos:

- A. Fortalecimiento de la gobernabilidad democrática.
- B. Transparencia, acceso a la información, protección de denunciantes y derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión.
- C. Financiamiento de organizaciones políticas y campañas electorales.
- D. Prevención de la corrupción en obras públicas, contrataciones y compras públicas.
- E. Cooperación jurídica internacional; combate al cohecho, al soborno internacional, al crimen organizado y al lavado de activos; y recuperación de activos.

Estos compromisos fueron analizados mediante la identificación de los desarrollos normativos y prácticos los cuales se valoraron en una escala⁹ de 0 a 3 tomando en cuenta los siguientes criterios de seguimiento:

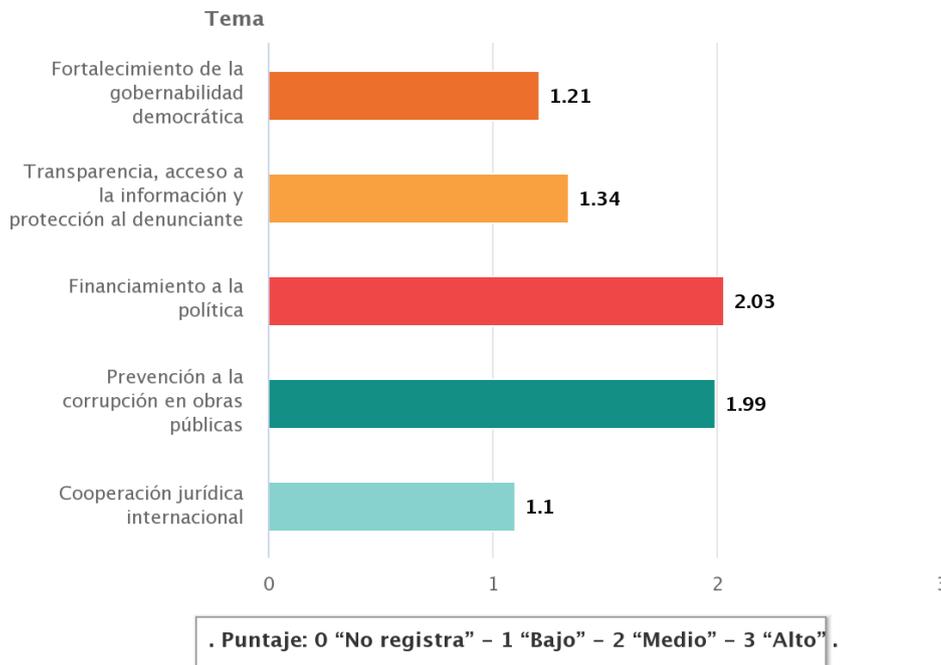
- **Eficacia**, establece en qué medida las acciones desarrolladas por el gobierno como resultado del Compromiso de Lima - contribuyen a la lucha contra la corrupción en el país,
- **Pertinencia**, establece en qué medida las acciones desarrolladas por el gobierno son oportunas, convenientes y adecuadas de acuerdo con el contexto económico, institucional y/o social del país.
- **Sostenibilidad**, determina en qué medida las acciones realizadas para cumplir con el compromiso, tendrán continuidad en el tiempo.

La gráfica No. 1, presenta los resultados generales obtenidos para Paraguay en los cinco temas en los que se clasifican los compromisos:

⁹ Valorados bajo una escala de 0 a 3: 0= no registra, 1=baja, 2=media y 3=alta



Gráfica 1¹⁰. Resultados por temáticas del Compromiso de Lima



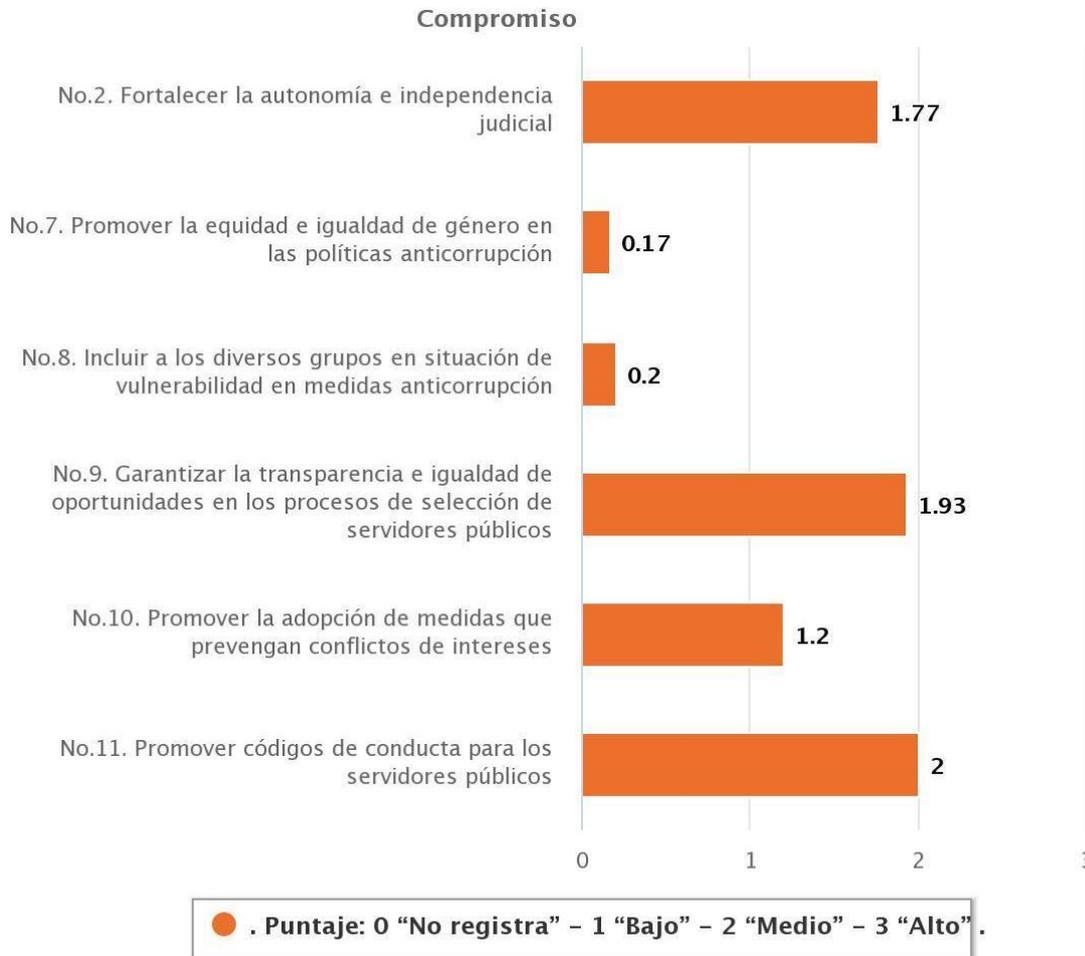
Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

¹⁰ Los colores implementados en las gráficas de este documento, dan cuenta de la asignación de color dada a cada uno de los ejes temáticos para el OCC y no tienen correspondencia con una escala numérica.



1. Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática

Gráfica 2. Resultado de los Compromisos Relacionados con el Fortalecimiento a la Gobernabilidad Democrática



Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

- La gobernabilidad democrática, prioritaria dentro de las agendas sobre desarrollo sostenible (ODS 2030) entre sus metas resalta contar con instituciones eficaces y transparentes. Si bien se destaca el Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025 y el proyecto de Ley de Ética Pública¹¹ como estrategia necesaria para combatir la corrupción pública, para sostener dicha agenda de promoción de integridad en un marco de mejoras de la gobernanza, la voluntad política de los dirigentes y la falta de independencia efectiva del Poder Judicial, siguen siendo cuotas pendientes.

¹¹ El proyecto de Ley de Ética Pública se enmarca en el Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018-2020 siendo la institución responsable la Secretaría Nacional Anticorrupción (SENAC)

“A lo largo de la transición democrática hemos visto un patrón de actuación en el Poder Judicial que nos remite a la instrumentación de la justicia con fines de persecución política, con fines de criminalización de la disidencia política y social, muy presente en los último tiempos y constituye uno de los factores centrales que menoscaban la independencia del Poder Judicial (Ayala, O. Codehupy)”

- Las reformas implementadas como la profesionalización de la carrera administrativa, la capacitación permanente, las evaluaciones al desempeño, entre otras, en el ámbito normativo y formal, si bien apuntan a erradicar el clientelismo, la patrimonialización política de los aparatos administrativos y a incrementar los niveles de eficiencia, eficacia y calidad de los servicios públicos, la corrupción imperante, genera un alto nivel de desconfianza de la ciudadanía frente a la clase política y la administración. La aprobación de códigos éticos constituye una valiosa herramienta para el restablecimiento de esa confianza perdida, pero si nos centramos en la eficacia anticorrupción de los códigos, la experiencia demuestra que son instrumentos útiles para quienes quieren actuar correctamente, en situaciones dudosas, pero no para quienes están dispuestos a violar la ley. El éxito dependerá, del mayor o menor grado de vinculación de sus destinatarios, de la socialización y adscripción adecuada que permita reforzar la legitimidad institucional del sector público.

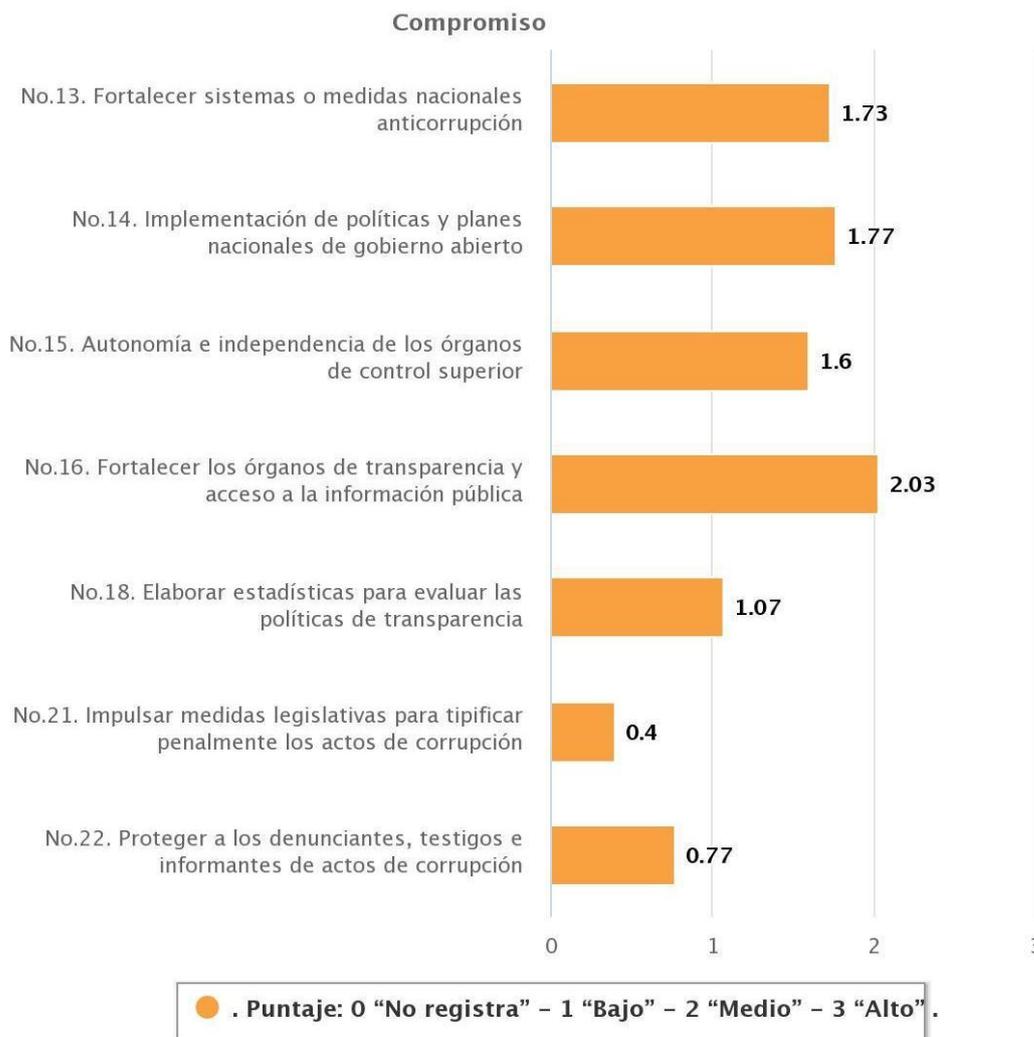
“Esa garantía de impunidad es la que permite que aflore la corrupción” (Irrazabal, R. Diario Última Hora)

- Las mujeres siguen enfrentando problemas para acceder a posiciones de liderazgo institucional, político y de autoridad pública. Existen pocas mujeres en los altos niveles de decisión y muchas no están dispuestas a desafiar la práctica dominante. Esto explica por qué el acceso de mujeres a posiciones de autoridad, no se traduce necesariamente en una mayor articulación de los intereses del conjunto de mujeres. La igualdad de género va mucho más allá de la igualdad de oportunidades y exige la participación de las mujeres en los procesos de transformación de las reglas básicas y prácticas de las instituciones públicas. Si las mujeres no están en los espacios donde se debate y se construyen las bases de una nueva gobernabilidad no es posible hablar de eficacia, eficiencia y sostenibilidad de las agendas públicas con perspectiva de género y derechos humanos.



2. Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión

Gráfica 3. Resultado de los Compromisos Relacionados con la Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión.



Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

- El uso de las TICs puede permitir un mayor control de los actos gubernamentales, reduciendo la burocracia y la discrecionalidad. Es innegable que existen avances significativos para acceder a información pública, sin embargo, persisten obstáculos de índole tecnológicos, culturales, administrativos e institucionales para hacerlo plenamente efectivo. La brecha digital en cuanto al nivel de acceso a internet en

ciertas áreas sumada a la reticencia de algunas instituciones a entregar información a la ciudadanía, es una práctica todavía instalada que se busca desarraigar.

La ley actual deja sobre la ciudadanía solicitante la responsabilidad de judicializar las denegaciones expresas o tácitas de acceso a la información pública, que, si bien se tramitan a través de la garantía constitucional del amparo, representa para el solicitante un costo en términos de tiempo y dinero. A la fecha de elaboración del presente informe existen al menos 99 casos judicializados por denegación expresa o tácita de acceso a la información.

“Si bien han habido ciertos avances, Paraguay está lejos de ser un país que pueda afirmar estar en línea con el mandato 13 de este documento. En el mejor de los casos, el país está dando ciertas señales de cumplimiento e interés hacia el mismo” (Carrillo, E. TEDIC).

- Sobre la participación ciudadana y su rol fundamental en los procesos de fortalecimiento de la democracia, Paraguay, ya ha sido objeto de varias recomendaciones, como las derivadas del 2º ciclo del EPU¹², donde el Gobierno del Paraguay recibió 19 recomendaciones relativas al espacio de la sociedad civil (espacio cívico). En ese contexto, un seguimiento paralelo desarrollada por Civicus y la organización Semillas para la Democracia, revelan que 13 de ellas, siguen sin implementarse.

“Hay graves problemas de socialización. Las herramientas están, con sus fallas algunas y otras muy bien funcionando. Pero falta la socialización necesaria, incluso también con los periodistas. No es que a los periodistas nos avisan -Miren, hay estas nuevas herramientas- sino que así nomás navegando pillamos que existen y empezamos a usar” (Lezcano, J.C. Diario ABC Color)

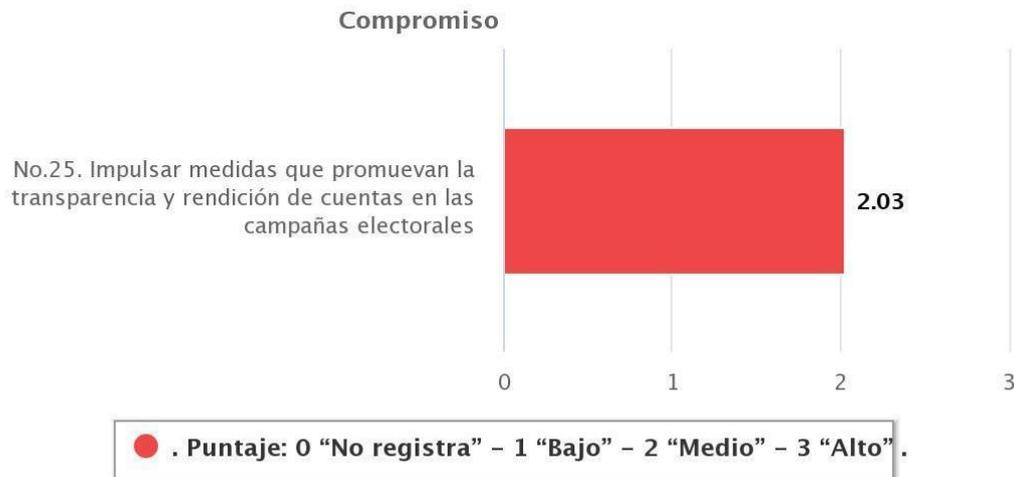
Se requiere instalar mecanismos adecuados que permitan la protección de denunciantes y testigos de hechos de corrupción pública. Existe un patrón generalizado de utilización del sistema penal para perseguir y amedrentar a periodistas y activistas que investigan y/o denuncian hechos de corrupción a través de los tipos penales de calumnia, difamación e injuria (Código Penal arts. 150 a 156). Asimismo, es preocupante la imputación selectiva de defensores/as de derechos humanos y la aplicación del derecho administrativo sancionador con fines de disciplinamiento que son utilizados sistemáticamente por políticos e incluso jueces y otras figuras públicas.

¹² Examen Periódico Universal



3. Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales

Gráfica 4. Resultado del Compromiso Relacionado con el Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales.

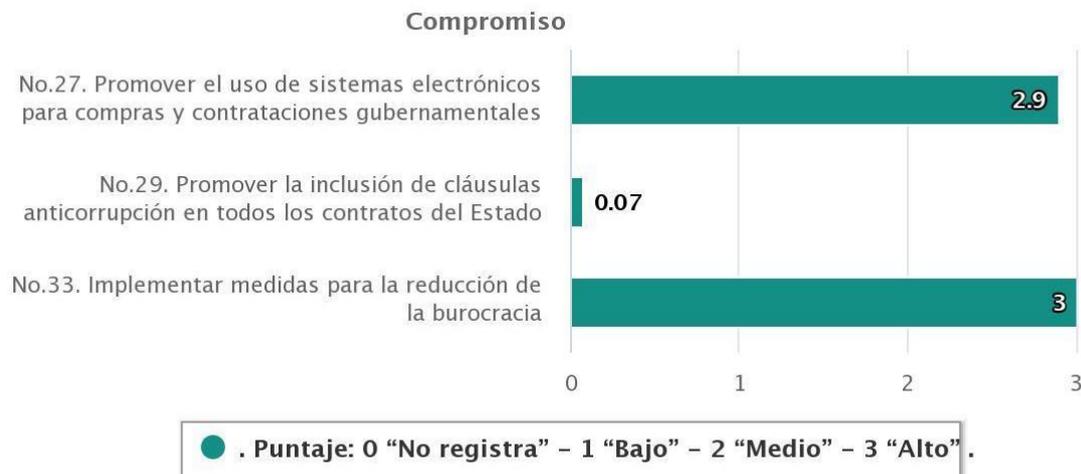


Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

- En Paraguay existen avances importantes con las últimas modificaciones incorporadas a la Ley de Financiamiento Político. La nueva legislación constituye un desafío en términos de políticas públicas sobre financiamiento político y muestran un camino sobre el cual transitar para fortalecer a los partidos, nivelar el campo de competencia, reducir las asimetrías o evitar el ingreso de dinero de origen ilícito principalmente en los procesos electorales, en los que se observan desigualdades relevantes en todos los niveles de participación electoral, tanto a nivel interno de las agrupaciones políticas como en las elecciones generales y municipales. La aplicación de sanciones es uno de los principales desafíos del financiamiento político, y su factibilidad está relacionada con las capacidades que tiene el Estado para imponer consecuentemente la ley.

4. Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas

Gráfica 5. Resultados de los Compromisos Relacionados con la Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas



Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

- Paraguay tiene uno de los sistemas de contratación pública abierta más modernos, siendo la Dirección General de Contrataciones Públicas, una de las instituciones pioneras en la implementación de la transparencia activa. A través del Portal de compras públicas es posible conocer en detalle los procesos licitatorios, proveedores del Estado etc.

“En lo que respecta a Open Contracting, el portal de Contrataciones Públicas da cuenta de la adopción de dicho estándar para la publicación de sus datos y su portal dispone de una serie de datos relacionados a proveedores del Estado y los respectivos montos de adjudicación en contratos del Estado, lo que permite el control ciudadano” (Carrillo E. TEDIC).

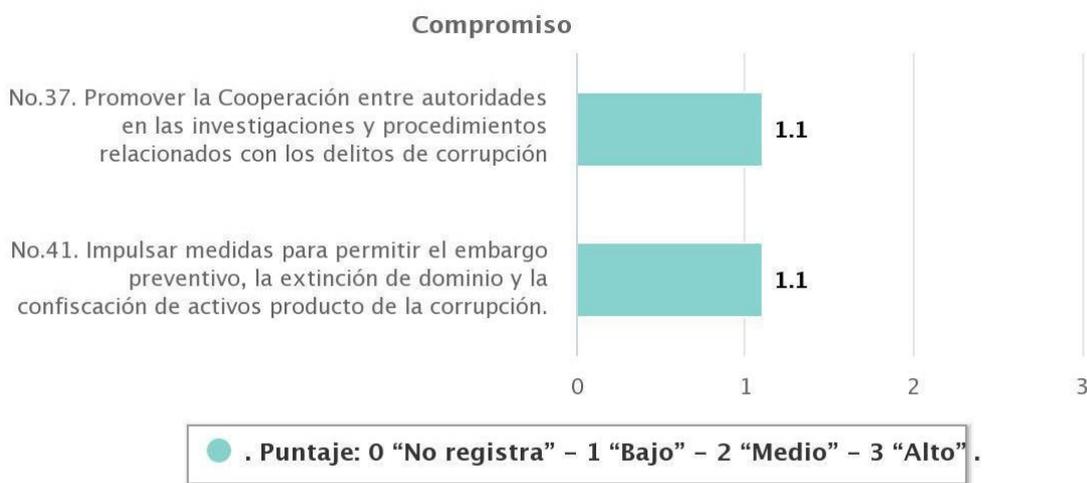
- La Dirección Nacional de Contrataciones Pública, ha relevado una serie de deficiencias en el marco normativo, que hacen susceptible al proceso actual, destacando la falta de cláusulas anticorrupción en los contratos públicos. Además, se resalta la poca relevancia otorgada a la conducta ética de los actores del sistema de compras públicas; la escasa rigurosidad en cuanto a las sanciones para las personas o empresas que incumplen sus obligaciones contractuales, lo que deriva en una mala ejecución de los mismos.



- En ese contexto, la Dirección Nacional de Contrataciones Públicas lidera el proceso de modificación de la ley actual ante las deficiencias detectadas y que se encuentra actualmente en etapa de socialización con diferentes actores del sector privado, académico, medios de comunicación y sociedad civil.

5. Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, al Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos

Gráfica 6. Resultado de los Compromisos Relacionados con la Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, al Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos



Elaboración propia a partir de la información diligenciada por las OSC participantes en la plataforma del OCC

- La Corte Suprema de Justicia cuenta con una Dirección de Cooperación y Asistencia Judicial Internacional pero requiere un enfoque integral para su articulación con las demás instituciones públicas con competencia en el combate del delito financiero que actualmente operan de manera aislada. Las barreras que impiden la colaboración eficaz son legales, operativas y políticas como las prohibiciones específicas que se aplican para impedir que un organismo obtenga acceso a información relevante, los procedimientos complejos y largos para obtener información de otro organismo, la falta de conciencia sobre la disponibilidad de información u otros mecanismos de cooperación o la escasez de capacitación especializada lo que reduce la eficacia de los portales que existen. Las barreras políticas incluyen la falta de apoyo suficiente para que estos organismos adopten un enfoque integral.

Conclusiones





El Compromiso de Lima constituyó una oportunidad primordial para refrendar compromisos internacionales previos asumidos por el Estado paraguayo, así como identificar escenarios propicios para la discusión, elaboración e implementación de medidas anticorrupción en el país, culturalmente diverso.

Si bien Paraguay cumple mayormente con los compromisos de adecuación normativa, las acciones anticorrupción desarrolladas por el gobierno no resultan ser del todo oportunas, convenientes y adecuadas de acuerdo con el contexto político, económico, institucional y/o social del país.

La corrupción traspasa y produce daños en todos los niveles, pero es claro que es particularmente dañina para los sectores más vulnerables desde el punto de vista social, cultural y económico, lo que quedó evidenciado en este momento particular de crisis sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19 en la que el gobierno no logra hacerle frente eficazmente por el alto grado de corrupción imperante. Consecuencia inmediata de ello es la crisis en el plano socioeconómico donde la perspectiva de recuperación socioeconómica llevará muchos años y en el caso de Paraguay, por el alto nivel de corrupción, el plazo para la recuperación será mayor.

Pese a que se registran avances en la agenda de transparencia, ética e integridad pública y rendición de cuentas, en el escenario de la crisis sanitaria se evidenció la persistencia de límites y obstáculos para su implementación efectiva como la insuficiente o escasa coordinación entre las diversas entidades públicas con competencia en el tema corrupción.

La sociedad va tomando conciencia de que la vulneración o violación a los derechos humanos no sólo se debe a la disminución de los espacios cívicos o al ataque de sus libertades. Existen otros factores que contribuyen a su deterioro, siendo el más determinante y uno de los más graves la corrupción, la misma que carcome los presupuestos públicos y la ética de los funcionarios públicos y se constituye en un enemigo silencioso que, a primera vista, parece no crear vulneración de derechos, pero que es casi tan fatal como la violencia.

Es imperativo recordar que la corrupción no es un fenómeno exclusivo del sector público. La corrupción atraviesa casi todos nuestros ámbitos como sociedad y por eso el compromiso para combatirla es ineludible.

Llamados a la Acción

- 1) Consolidar el Plan Nacional de Integridad Transparencia y Anticorrupción (2021 -2025) dando amplia participación protagónica a la sociedad civil, el ámbito académico, los medios de comunicación y el sector privado.
- 2) Fortalecer los sistemas de control interno de las instituciones públicas para prevenir la corrupción.





- 3) Fortalecer las herramientas de transparencia y acceso a la información pública con una perspectiva de derechos humanos, accesibilidad y calidad.
- 4) Modificar la legislación estableciendo la publicidad -vía transparencia activa- de todas las declaraciones juradas de bienes y rentas en formato de datos abiertos, incluyendo la declaración de intereses.
- 5) Aprobar el proyecto de Ley de Integridad y prevención de conflictos de intereses en el desempeño de la función pública, regulando expresamente las llamadas “puertas giratorias”
- 6) Aprobar el proyecto de modificación de la Ley de Contrataciones Públicas con miras a fortalecer la transparencia y los controles.
- 7) Regular los mecanismos para denunciar irregularidades y protección de los denunciantes, conforme a las disposiciones de la CNUCC y la CICC, en concordancia con los compromisos de Lima .
- 8) Adoptar e implementar los estándares de la Alianza para el Gobierno Abierto y la OCDE, tanto para temas de gobierno abierto como de simplificación administrativa.
- 9) Promover mecanismos de transparencia activa de los perfiles de los candidatos/as, incluyendo sus antecedentes judiciales.
- 10) Garantizar la independencia judicial asegurando que la administración de justicia pueda cumplir con su función de velar por la igualdad de los procesos judiciales
- 11) Adaptar las políticas de recuperación de activos con una perspectiva de derechos humanos y género orientada a la reparación del daño social.



Referencias

1. Equipo Nacional de Integridad – ENIT (2020). Plan Nacional de Integridad, Transparencia y Anticorrupción 2021-2025. Documento base para la discusión pública. USAID – CEAMSO. Asunción, Paraguay.
2. Equipo Nacional de Integridad y Transparencia (2020). Integridad y Transparencia. Reporte País. 1ra Edición. USAID- CEAMSO. Asunción, Paraguay.
3. López, Benigno; Boidanich y otros. Paraguay, compromiso con la Eficacia. Aspectos actuales del sistema antilavado de activos y contra el financiamiento del terrorismo (2021). Banco Central del Paraguay.
4. PNUD. 2020. Informe “Sostenibilidad fiscal en tiempos de pandemia”. Asunción, Paraguay.
5. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Manual de Gestión de Contratos de Obras Públicas. Segunda versión (2018). CEAMSO . Asunción, Paraguay
6. Dirección Nacional de Contrataciones Públicas. Informe de Avances en Compras Públicas Sostenibles. (2020). Asunción, Paraguay.
7. Secretaría de la Función Pública. Manual de Inducción. (2018) USAID-CEAMSO. Asunción, Paraguay.
8. SECRETARÍA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DINERO O BIENES (SEPRELAD), Informe de Gestión. (2020). Asunción, Paraguay.
9. SECRETARÍA DE PREVENCIÓN DE LAVADO DE DINERO O BIENES (SEPRELAD), Evaluación Nacional de Riesgos de Financiamiento del Terrorismo en Paraguay (2020). Asunción, Paraguay.
10. Corte Suprema de Justicia. Lavado de Activos. Disposiciones Normativas (2020). Instituto de Investigaciones Jurídicas. Asunción, Paraguay.
11. Corrupción y Derechos Humanos. Estándares Interamericanos. Comisión Interamericana de Derechos Humanos -OEA (2019).
12. Informe EPU Paraguay al Examen Periódico Universal Tercer Ciclo 2020-2021. Coordinadora de Derechos Humanos del Paraguay. Asunción, Paraguay.





13. Secretaría Técnica de Planificación del Desarrollo Económico y Social. Cuarto Plan de Acción de Gobierno Abierto 2018 -2020. Avanzando hacia un Estado abierto. USAID-CEAMSO. Asunción, Paraguay.
14. Corte Suprema de Justicia. Código de Ética Judicial de la República del Paraguay. Reglamento de la Oficina de Ética Judicial y Procedimientos Relativos al Código de Ética Judicial y normativa complementaria.
15. Corte Suprema de Justicia. Normativas y pronunciamientos sobre Corrupción y Derechos Humanos (2020). Poder Judicial. Asunción, Paraguay.
16. Ministerio de Justicia. Dirección de Acceso a la Información Pública. Informe Anual de Gestión y Evaluación de la Dirección 2019-2020.
17. TEDIC. Transparent Public Procurement Rating Paraguay Public Procurement Legislation Assessment (2018).



Anexos

Anexo No. 1 Valoración del Compromiso de Lima en Paraguay

Fortalecimiento de la Gobernabilidad Democrática

Tabla 1. Criterios de Seguimiento Compromisos Relacionados con el Fortalecimiento a la Gobernabilidad Democrática

Compromiso	Pertinencia	Eficacia	Sostenibilidad	Promedio País
2. Fortalecer la autonomía e independencia judicial siguiendo los estándares interamericanos y universales aplicables en la materia, con el objeto de promover el respeto al Estado de Derecho y el acceso a la justicia, así como promover e impulsar políticas de integridad y transparencia en el sistema judicial.	1.80	1.80	1.70	1.77
7. Promover la equidad e igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres como objetivo transversal de nuestras políticas anticorrupción, mediante un grupo de trabajo sobre liderazgo y empoderamiento de las mujeres que activamente promueva la colaboración entre instituciones interamericanas y la sinergia con otras agencias internacionales.	0.20	0.10	0.20	0.17
8. Incluir a los diversos grupos en situación de vulnerabilidad en la definición de medidas para fortalecer la gobernanza y combatir la corrupción, reconociendo su grave impacto en dichas poblaciones.	0.20	0.20	0.20	0.20
9. Garantizar la transparencia e igualdad de oportunidades en los procesos de selección de servidores públicos, basados en criterios objetivos como el mérito, la equidad y la aptitud.	2.00	2.00	1.80	1.93
10. Promover la adopción de medidas que prevengan conflictos de intereses, así como la presentación por parte de servidores públicos de declaraciones patrimoniales y de información financiera, según corresponda.	1.10	0.90	1.60	1.20
11. Promover códigos de conducta para los servidores públicos que contengan altos estándares de ética, probidad, integridad y transparencia, tomando como referencia los "Lineamientos para la Gestión de Políticas de Integridad en las	2.00	2.00	2.00	2.00

Administraciones Públicas de las Américas”, e instar al sector privado a desarrollar códigos de conducta similares.				
---	--	--	--	--

Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión.

Tabla 2. Criterios de Seguimiento Compromisos Relacionados con la Transparencia, Acceso a la Información, Protección de Denunciantes y Derechos Humanos, Incluyendo la Libertad de Expresión.

Compromiso	Pertinencia	Eficacia	Sostenibilidad	Promedio País
13. Continuar fortaleciendo sistemas o medidas nacionales anticorrupción y mejorar las condiciones para la efectiva participación de la sociedad civil, organizaciones sociales, academia, sector privado, ciudadanos y otros actores sociales en el seguimiento de la gestión gubernamental, incluyendo el establecimiento de mecanismos de prevención, canales de denuncia de posibles actos de corrupción, así como facilitar la labor de los observatorios ciudadanos u otros mecanismos de control social, incentivando la adopción de mecanismos de participación electrónica.	1.80	1.70	1.70	1.73
14. Promover y/o fortalecer la implementación de políticas y planes nacionales y, cuando corresponda, sub-nacionales, en materia de: gobierno abierto, gobierno digital, datos abiertos, transparencia fiscal, presupuestos abiertos, sistemas electrónicos de compras, contrataciones públicas y registro público de proveedores del Estado, considerando para ello la participación de la sociedad civil y otros actores sociales	1.80	1.70	1.80	1.77
15. Consolidar la autonomía e independencia de los órganos de control superior.	1.60	1.60	1.60	1.60
16. Implementar y/o fortalecer los órganos de transparencia y acceso a la información pública, sobre la base de las mejores prácticas internacionales aplicables.	1.90	2.00	2.20	2.03
18. Elaborar estadísticas e indicadores en nuestros países que permitan evaluar el impacto de las políticas de transparencia y de lucha contra la corrupción y, para ello, impulsar el fortalecimiento de las capacidades estatales en la materia.	1.20	1.00	1.00	1.07
21. Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de las medidas legislativas que sean necesarias para tipificar penalmente los actos de corrupción y otros conexos, de conformidad con la Convención de las Naciones Unidas	0.50	0.30	0.40	0.40



contra la Corrupción (CNUCC), la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y la Convención Interamericana contra la Corrupción (CICC).				
22. Proteger a los denunciantes, testigos e informantes de actos de corrupción frente a acciones intimidatorias y represalias.	0.80	0.70	0.80	0.77

Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales

Tabla 3. Criterios de Seguimiento Compromisos Relacionados con el Financiamiento de Organizaciones Políticas y Campañas Electorales.

Compromiso	Pertinencia	Eficacia	Sostenibilidad	Promedio País
25. Impulsar la adopción y/o fortalecimiento de medidas que promuevan la transparencia, rendición de cuentas, contabilidad apropiada y bancarización de los ingresos y gastos de las organizaciones y partidos políticos, principalmente de sus campañas electorales, garantizando el origen lícito de las aportaciones, así como la sanción por la recepción de contribuciones ilícitas.	2.10	2.00	2.00	2.03

Prevención de la Corrupción, en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas

Tabla 4. Criterios de Seguimiento Compromisos Relacionados con la Prevención de la Corrupción en Obras Públicas, Contrataciones y Compras Públicas

Compromiso	Pertinencia	Eficacia	Sostenibilidad	Promedio País
27. Promover el uso de sistemas electrónicos para compras gubernamentales, contrataciones de servicios y obras públicas para asegurar la transparencia, publicidad, veeduría ciudadana y una efectiva rendición de cuentas.	2.90	2.90	2.90	2.90
29. Promover la inclusión de cláusulas anticorrupción en todos los contratos del Estado y de asociaciones público-privadas, y establecer registros de personas naturales y jurídicas vinculadas con actos de corrupción y lavado de activos para evitar su contratación.	0.10	0.10	0.00	0.07

33. Implementar medidas para la reducción de la burocracia y la simplificación de trámites en todos los niveles de gobierno para la prevención de la corrupción.	3.00	3.00	3.00	3.00
--	------	------	------	------

Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, el Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos.

Tabla 5. Criterios de Seguimiento Compromisos Relacionados con la Cooperación Jurídica Internacional; Combate al Cohecho, al Soborno Internacional, al Crimen Organizado y al Lavado de Activos; y Recuperación de Activos

Compromiso	Pertinencia	Eficacia	Sostenibilidad	Promedio País
37. Promover la más amplia cooperación entre las autoridades judiciales, policías, fiscalías, unidades de inteligencia financiera y autoridades administrativas, en las investigaciones y procedimientos relacionados con los delitos de corrupción, lavado de activos, cohecho y soborno transnacional.	1.10	1.10	1.10	1.10
41. Impulsar la adopción o fortalecimiento de medidas a través de las instituciones competentes, para permitir el embargo preventivo, la extinción de dominio y la confiscación de activos producto de la corrupción.	1.10	1.00	1.20	1.10

