

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina



INICIATIVA TPA

PARAGUAY

VEEDORES CIUDADANOS PARA LA
INTEGRIDAD. UNA INICIATIVA
PARA LA TRANSPARENCIA Y LA
PARTICIPACIÓN CIUDADANA

**Buenas prácticas de transparencia, participación ciudadana
y rendición de cuentas en las EFS de América Latina**

**Veedores Ciudadanos para la
Integridad.**

**Una iniciativa para la transparencia y la
participación ciudadana**

PARAGUAY



INICIATIVA TPA

Índice

Índice.....	3
Resumen.....	5
Nota metodológica.....	7
Marco general de implementación de la práctica	9
a. Ubicación temporal y espacial.....	9
b. Instituciones involucradas.....	9
c. Antecedentes.....	10
d. Normativa relacionada.....	11
e. Contexto de implementación de la práctica	13
f. Proceso de implementación de la práctica	14
Análisis de la práctica	17
a. Debilidades de la práctica	17
b. Fortalezas de la práctica.....	18
c. Recursos involucrados.....	18
d. Impacto	18
e. Lecciones aprendidas.....	19
Bibliografía.....	21
Anexo	23

Resumen

En junio del 2007, el **Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO)** de Paraguay, con el objetivo de promover un mayor compromiso de la ciudadanía en los procesos de transparencia en la administración pública, desarrolló una iniciativa que buscaba instalar la figura del **veedor ciudadano**.

La iniciativa, denominada **Veedores Ciudadanos para la Integridad**, propuso el ejercicio de la veeduría ciudadana como un mecanismo de participación destinado a ejercer, desde la ciudadanía, el control del uso de los bienes públicos. El proyecto también tuvo como objetivo fortalecer el relacionamiento entre los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil con el organismo contralor oficial, la Contraloría General de la República del Paraguay (CGR)

Como apoyo al proceso iniciado y para difundir con mayor amplitud los fundamentos y la importancia de la veeduría ciudadana, CEAMSO elaboró el manual “**Veedores Ciudadanos para la Integridad**”, que explica de manera sencilla y didáctica los pasos generales necesarios para la instalación de la veeduría ciudadana.

Esencialmente, la iniciativa desarrolló un programa de formación donde 120 ciudadanos fueron capacitados y obtuvieron la certificación del Departamento de Control Ciudadano de la Contraloría General de la República como los primeros veedores ciudadanos del Paraguay. En el año 2008, estos primeros veedores, junto con organizaciones de la sociedad civil, crearon el **Observatorio Ciudadano contra la Corrupción**. Con este organismo se abrió un espacio para el seguimiento de las actividades de los veedores ciudadanos, quienes también recibieron asesoramiento y apoyo del Programa Transparencia - capítulo Paraguay.

El principal logro de esta iniciativa fue la aprobación de la Resolución N° 384/08 de la CGR, que reglamenta la creación y el funcionamiento de la veeduría ciudadana **en el país e involucra a la sociedad civil en forma institucionalizada para el control ciudadano**.

Nota metodológica

Para la descripción y el análisis de la iniciativa que se presentan en este informe, el equipo de trabajo de CEAMSO realizó las siguientes tareas.

1. Recopilación de la información existente y de los antecedentes del proyecto *Veedores Ciudadanos para la Integridad*.
2. Elaboración de una lista de fortalezas y debilidades de la iniciativa.
3. Preparación de una lista de actividades en materia de control ciudadano realizadas a partir del 2007.
4. Elaboración de una guía para entrevistas destinadas a conocer los avances del control ciudadano en el país.

Marco general de implementación de la práctica

a. Ubicación temporal y espacial

La iniciativa *Veedores Ciudadanos para la Integridad*, en su Parte I -2007- y Parte II -2011-, se desarrolló con los auspicios del Programa Umbral del Paraguay (USAID) y con el apoyo de la Contraloría General de la República (CGR).

En su primera etapa, esta iniciativa contribuyó a fortalecer el relacionamiento de la ciudadanía y de las organizaciones civiles con la CGR. De esa manera colaboró con el fortalecimiento de la Oficina de Control Ciudadano de la CGR, que en el año 2008 se constituyó en Departamento de Control Ciudadano, según la Resolución N° 524/09.

Al realizar sus tareas, el veedor ciudadano ejerció como nexo entre la Contraloría General de la República, el Ministerio Público y el Poder Judicial, para realizar el seguimiento de los expedientes de hechos punibles contra el patrimonio del Estado y aseguró una amplia difusión sobre los resultados de los casos de corrupción que fueron judicializados.

En la segunda etapa –iniciada en 2010- se retomó la iniciativa buscando ampliar su acción y sus resultados. Se integró la colaboración de la FEDEM (Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay) con el fin de incorporar la figura del veedor ciudadano en la estructura de las comisiones vecinales de Asunción. También en esta 2ª etapa, las acciones se realizaron en estrecha coordinación con el Departamento de Control Ciudadano de la CGR.

El ejercicio de la veeduría ciudadana tuvo como escenario el área metropolitana de Asunción.

b. Instituciones involucradas

Las instituciones involucradas en el proceso de instalación y de funcionamiento de la veeduría ciudadana fueron:

- La Contraloría General de la República.
- El Ministerio Público.
- El Poder Judicial.
- Transparencia Paraguay.
- El Observatorio Ciudadano contra la Corrupción.

- Organizaciones de la sociedad civil: Tierra Nueva, Contraloría Ciudadana de Asunción, Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica (CIDSEP), Semillas para la Democracia, Mujeres Políticas por la Democracia y el Desarrollo (MUPODER), Red de Mujeres Políticas (RMP), Transparencia Paraguay, y **CEAMSO (Centro de Estudios Ambientales y Sociales)**, organización que lideró la iniciativa.

c. Antecedentes

El desarrollo de acciones de control ciudadano en el Paraguay es aún muy incipiente, aunque la ciudadanía siempre sintió la necesidad de abrir espacios para ejercer procesos de lucha contra la corrupción y la impunidad y controlar de alguna manera el uso adecuado de los bienes públicos.

La Contraloría General de la República, para cumplir su misión de controlar la utilización de los recursos y del patrimonio del Estado, necesitaba el apoyo efectivo de la ciudadanía.

En la ocasión se comprobó que los casos de posibles hechos punibles que la CGR derivaba al Ministerio Público, luego de investigarlos y dictaminar sobre los mismos, ya se encontraban en la etapa de juzgamiento y no eran conocidos por la ciudadanía. Se necesitaba la participación de los ciudadanos para acompañar el proceso, hacerlo más transparente, y para garantizar que el público en general accediera a la información sobre el tratamiento de dichas denuncias. Estas acciones podrían contribuir a que la población confiara en que las sentencias serían efectivas y justas.

El proceso se inició con la creación de la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay en el año 1999, con el apoyo de USAID, a fin de generar conciencia en la sociedad civil sobre el principio de que el control de la cosa pública es un deber y un derecho de todo ciudadano. Estas Contralorías Ciudadanas buscaban una mayor participación de la ciudadanía en el control de la cosa pública. No obstante, la escasa confianza de la población y la falta de información sobre el manejo de los recursos del Estado, debilitaron este tipo de iniciativas.

Los resultados obtenidos, o impactos, se sintetizan a continuación:

- Las condiciones de vida mejoran cuando los recursos públicos son controlados y se destinan a necesidades básicas de la comunidad como salud y educación.
- Surgen nuevas Contralorías a partir de las experiencias positivas de las otras.
- Las autoridades toman conciencia política de que la transparencia es una garantía para un gobierno eficiente.
- Crece la conciencia ciudadana de que solamente con la participación de la sociedad civil tendrá validez cualquier acto de las autoridades.

- Toda denuncia es una oportunidad para crear conciencia ciudadana.
- Los recursos se distribuyen con más justicia cuando hay control: algunos intendentes ya hacen audiencias públicas de rendición de cuentas, lo que antes era impensado.
- La ciudadanía se fortalece sobre todo cuando hay logros, como el juicio a los acusados de corrupción, y cuando hay coordinación entre las organizaciones de la sociedad civil.

Hay que agregar que la cooperación internacional para estos proyectos era escasa, hecho que también debilitó la expansión de estas actividades de control ciudadano.

Sin embargo, desde el año 2007, el Programa Umbral facilita nuevos espacios para estas iniciativas y con su apoyo se impulsan tres acciones relacionadas con el control de la cosa pública. Fueron adjudicados tres proyectos de control ciudadano: **Veedores Ciudadanos para la Integridad**, presentado por CEAMSO, **Cuidando lo nuestro**, presentado por la organización Tierra Nueva y **Ojo ciudadano contra la corrupción**, presentado por el Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica.

En el 2011, siempre a través del Programa Umbral, se refuerza la continuidad de las acciones con el proyecto *Veedores Ciudadanos para la Integridad II*. La intención fue rentabilizar los resultados de la I^a parte, expandir la experiencia y lograr un mayor involucramiento de la ciudadanía en lo relacionado con el control del uso de los bienes públicos.

Éste es el proceso que busca instalar en Paraguay el ejercicio de la Veeduría Ciudadana como mecanismo de participación destinado a realizar el control social de los bienes públicos.

d. Normativa relacionada

Reglamento de creación y funcionamiento de la veeduría ciudadana

La normativa que rige la actuación de los veedores ciudadanos está expresada en un reglamento elaborado y propuesto por las organizaciones Tierra Nueva, CEAMSO y el Observatorio Ciudadano, que entró en vigencia el 23 de abril del 2008 y fue aprobado por resolución 384/08 de la Contraloría General de la República.

Para que los veedores ciudadanos puedan ejercer eficazmente sus actividades de control disponen del *Manual de Procedimientos de los Veedores Ciudadanos*. Este documento tiene por objeto especificar las tareas que desarrollarán los mismos y establecer normas para su actuación ante las distintas instituciones a las que se puede recurrir en busca de información.

Distintos principios y mecanismos de transparencia, participación ciudadana y rendición de cuentas (TPA) son evocados en esta normativa, y entre ellos cabe destacar los siguientes:

▪ **Artículo 4: Objetivos.**

- a) Fortalecer los mecanismos de control y seguimiento ciudadano ante casos de presunta corrupción en el manejo -administración- del patrimonio del Estado.
- b) Fortalecer los procesos de participación ciudadana y comunitaria en la denuncia de hechos de corrupción pública.
- c) Apoyar a la Contraloría General de la República en su labor de denunciar casos de hechos punibles contra el patrimonio del Estado, así como al Ministerio Público en sus esfuerzos de investigación de tales casos, hasta que los procesos judiciales lleguen a término.
- d) Desarrollar actividades específicas en la vigilancia y control ciudadano de la gestión pública, de manera a prevenir y monitorear las medidas correctivas dictaminadas en las auditorías.
- e) Velar por el cumplimiento de las leyes por parte del órgano jurisdiccional encargado de resolver los casos mencionados.
- f) Fomentar el relacionamiento constante entre los particulares y los funcionarios públicos que tienen intervención en dichos procesos, a fin de conocer y difundir información veraz, responsable y ecuaníme sobre el avance de dichos procesos.
- g) Realizar acciones para la investigación, seguimiento y monitoreo ciudadano y contribuir en la difusión de valores y principios de transparencia en la administración pública.

▪ **Artículo 7: Principios de la actuación de la Veeduría Ciudadana.**

- Principio de Autonomía
- Principio de Transparencia
- Principio de Responsabilidad
- Principio de Objetividad
- Principio de Legalidad
- Principio de Voluntariado Social
- Principio de Eficacia

A su vez, la normativa referenciada ofrece el marco para la creación de dependencias específicas en el seno de la entidad fiscalizadora que velen por la aplicación y desarrollo de la práctica: el **Departamento de Control Ciudadano**.

Como lo indica el **Artículo 8 del Reglamento**, “el Departamento de Control Ciudadano de la CGR brindará asistencia y apoyo siempre dentro de las limitaciones del tipo presupuestario financiero de la CGR”; y el **artículo 13** agrega las responsabilidades asignadas a las partes, a través de la **coordinación de las tareas del Veedor Ciudadano**: “El Departamento de Control Ciudadano coordinará el trabajo de los mismos conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil a la que pertenece el veedor ciudadano. La organización de la sociedad civil proponente del veedor ciudadano que actúe, tendrá a su cargo la supervisión y el control de las gestiones y actuaciones realizadas por dicho veedor ciudadano.”

e. Contexto de implementación de la práctica

Antes del año 2006, las funciones de la CGR no eran muy conocidas por la ciudadanía. Sin embargo, la institución contaba con una página Web muy completa, una revista informativa denominada Punto Ciudadano, una memoria anual publicada periódicamente en forma impresa y en la Web, y un registro de actividades de difusión y comunicación en los medios de comunicación.

A partir de la investigación que CEAMSO realizó en el 2006 para identificar la percepción ciudadana sobre la relación de la CGR y la ciudadanía, sólo el 20 % de los ciudadanos conocía la existencia de la institución contralora. Este estudio definió la necesidad de crear mayor articulación de la CGR con la ciudadanía en la tarea de implementación de controles públicos.

La percepción de la ciudadanía sobre la gestión de la CGR, según las encuestas de opinión realizadas en diciembre del 2006, concluyeron en que el 20 % de la ciudadanía consideraba a la institución muy efectiva, el 18 % confiaba en la institución, el 18 % manifestaba mucha confianza y el 26,9% alguna confianza, mientras que en el año 2003, sólo un 12 % confiaba en la institución.

Como se expresa más arriba, CEAMSO inició en el 2007, junto con instituciones y organizaciones, el proyecto “Veedores Ciudadanos para la Integridad” con el objetivo de fortalecer los procesos de transparencia y de lucha contra la impunidad en la administración pública.

Con los primeros veedores capacitados y certificados por la CGR, se conformó un organismo de seguimiento: el Observatorio Ciudadano contra la Corrupción, integrado por organizaciones de la sociedad civil, tuvo el apoyo de Transparencia Paraguay.

Luego de asumir el compromiso con el programa Umbral (USAID), CEAMSO se dedicó a la tarea de convocar a ciudadanos que desearan convertirse en veedores ciudadanos. Para ello se firmó un contrato con la *Holding de radio*, una empresa de radiofonía muy conocida en el país, para un llamado público y abierto a través de la radio Ñandutí, una radio de gran audiencia, para convocar a los interesados en ejercer la veeduría ciudadana y que reunieran el perfil deseado: ser ciudadano paraguayo o tener residencia permanente de al menos 1 año, tener mínimo 25 años de edad, con estudios técnicos o universitarios, ser miembro de una organización de la sociedad civil o estar dispuesto a integrarla, demostrar voluntad de servicio a la comunidad y compromiso de combatir la corrupción, disponibilidad de tiempo y gozar de reconocida honestidad y probidad.

Al mismo tiempo, CEAMSO envió invitaciones personales a ciudadanos con trayectoria pública, reconocidos por su desempeño profesional y su honestidad, como ex parlamentarios, ex jueces, abogados y de otras profesiones.

Iniciado el proceso, los veedores ciudadanos realizaron el monitoreo de los expedientes en el ámbito Judicial, coordinando acciones con la Fiscalía General del Estado y el Poder Judicial, en cuyo ámbito se encuentran los casos judicializados.

Las actividades de control ciudadano permitieron fortalecer la relación de la CGR y del Ministerio Público con las organizaciones de la sociedad civil. Las acciones realizadas colaboraron para consolidar el recientemente creado Departamento de Control Ciudadano de la CGR.

f. Proceso de implementación de la práctica

Resultado de las actividades desarrolladas:

1. El proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad ejecutado en el año 2007 en Asunción, como área geográfica, tuvo una duración de 10 meses, (abril a enero 2008). Se desarrolló un programa de capacitación a veedores de 120 horas de formación (24 horas presenciales y 96 a distancia)
2. Respondieron al llamado, tanto por las invitaciones como por la convocatoria radial, 135 ciudadanos. Luego de una selección en base a los requisitos señalados, se inició la formación para 60 personas. Es conveniente señalar que muchos interesados retiraron su candidatura especialmente por motivos de falta de tiempo. En el transcurso de la capacitación hubo más deserciones y sólo 21 ciudadanos culminaron el curso e iniciaron sus tareas con el seguimiento de los casos designados¹.

¹ Para mayor información, véase: http://www.ceamso.org.py/proyectos_detalle.php?key=7

3. Los veedores ciudadanos se organizaron en cuatro grupos. Se reunían semanalmente en las oficinas de CEAMSO para analizar e informarse sobre el avance de los casos en seguimiento y para trazar un plan de acciones de comunicación: informaciones a la ciudadanía y visita a los medios masivos, especialmente radiales. Tareas realizadas durante el 2009.
4. Entrevista de los veedores ciudadanos con la fiscal Rocío Vallejo y con los asistentes de los fiscales Humberto Otazú y Arnaldo Giuzzio, como parte del seguimiento de los casos: por lesión de confianza de la CONATEL, Vaso de leche del MEC, Kit de parto del MSP y BS y Botes del Tesoro Nacional de la Caja de Jubilaciones del Personal Municipal (junio 2009).
5. Aprobación del reglamento de la veeduría ciudadana por la Contraloría General de la República: Resolución de N° 384 del 23 de abril de 2008.
6. Actualización de los datos de los tres casos de hechos punibles monitoreados por los veedores ciudadanos para mantener al día la información sobre los resultados.

Análisis de la práctica

Con el proyecto Veedores Ciudadanos para la Integridad implementado desde abril de 2007 se dio inicio a un proceso de acercamiento de la sociedad civil a la Contraloría General de la República, lo que permitió fortalecer la Oficina de Control Ciudadano, cuyas funciones hasta ese entonces eran, como ya se dijo, poco conocidas por la ciudadanía.

La tarea del veedor ciudadano era dar seguimiento, realizando constantes visitas a las instituciones involucradas para conocer el estado en que se encontraban los expedientes de hechos punibles al patrimonio del Estado y para dar a conocer los avances de cada caso a la ciudadanía en general a través de los medios de comunicación.

Estas actividades de los veedores también promovieron que, por primera vez, funcionarios de la Contraloría capacitaran a ciudadanos sobre su rol y sobre los canales habilitados para hacer las denuncias.

S bien esta iniciativa no tuvo continuidad –por falta de apoyo y de fondos-, en el año 2010, nuevamente el Programa Umbral-Paraguay realizó una convocatoria a iniciativas ciudadanas para la lucha contra la corrupción y CEAMSO, en alianza con la FEDEM (Federación de Entidades Vecinalistas del Paraguay), presentaron el proyecto **“VEEDORES CIUDADANOS PARA LA INTEGRIDAD II”** con el objetivo de instalar las veedurías en las comisiones vecinales que trabajan con el Municipio de Asunción, desarrollando en esta fase una herramienta nueva en las capacitaciones: el MECIP (Modelo Estándar de Control Interno para las Entidades Públicas del Paraguay) y el SIAF (Sistema Integrado de Administración Financiera).

El objetivo del proyecto es instalar procesos de transparencia y de lucha contra la impunidad en la administración pública promoviendo el acceso a la información sobre los resultados de los sistemas de control interno en la Administración Pública (MECIP y SIAF) y facilitar el acceso a la información sobre los resultados de la implementación de los mecanismos de control interno aplicados en las instituciones públicas, y al mismo tiempo instalar la figura del veedor ciudadano en las organizaciones municipales de base de Asunción.

a. Debilidades de la práctica

- Falta de recursos económicos y tiempo de los participantes para capacitarse y dar seguimiento a los casos, debido a que la labor del veedor es de carácter voluntario.
- Falta de voluntad política de parte de las autoridades públicas para transparentar el manejo de la cosa pública.

- Afinidad política de los ciudadanos con los gobernantes de turno, por tanto no manifiestan interés en transparentar los recursos administrados por los mismos.
- Falta de coordinación entre los equipos de veedores y contralores ciudadanos conformados en el Observatorio Ciudadano para dar mayor sostenibilidad al seguimiento de los casos.
- Poco conocimiento de los participantes sobre herramientas informáticas para seguir los cursos de capacitación a distancia, vía Internet.

b. Fortalezas de la práctica

- Coordinación entre los ciudadanos seleccionados e interés de los mismos para capacitarse en veedurías.
- La veeduría demostró ser un mecanismo efectivo para prevenir la corrupción y contribuir al uso adecuado de los recursos destinados a la comunidad.
- Buena recepción en los medios de comunicación radiales y televisivos. Veedores y coordinadores fueron invitados a numerosos programas para difundir el trabajo.
- El diseño, desarrollo e implementación de un curso de capacitación con una metodología mixta: presencial y a distancia.
- Elaboración del Manual del Veedor, herramienta de apoyo utilizada en las capacitaciones.
- Consolidación del Departamento de Control Ciudadano de la Contraloría General de la República.

c. Recursos involucrados

Para la implementación de esta iniciativa, el Programa Umbral Paraguay desembolsó a favor del Centro de Estudios Ambientales y Sociales (CEAMSO) la suma de Guaraníes doscientos millones (200.000.000), equivalente a 43.763 USD.

d. Impacto

La iniciativa tuvo efectos trascendentes, teniendo en cuenta que los ciudadanos formados manejan mejor el conocimiento sobre los derechos y obligaciones de sus autoridades en cuanto al manejo de los bienes públicos. Por otra parte, se fortaleció

el espacio ciudadano para observar las denuncias sobre sospechas de corrupción presentadas en la Contraloría General de la República.

e. Lecciones aprendidas

- Las expectativas creadas en la ciudadanía sobre los resultados de las veedurías resultaron muy exigentes frente al perfil del veedor en lo relacionado con sus conocimientos, su profesión, etc.
- Se comprobó que los veedores deben pertenecer a organizaciones que estén vinculadas a instituciones públicas y que trabajen para el mejoramiento del nivel de vida de la población, como los municipios, las gobernaciones, etc.
- Las veedurías ciudadanas se construyen sobre la base de la voluntad del ciudadano y las instituciones de la sociedad civil, del compromiso de cada uno de acompañar y controlar lo perteneciente a un Estado. En Veedores para la Integridad se observó la dificultad de trabajar con personas que no pertenecían a ninguna organización, y se hacía difícil estudiar y acompañar los procesos de incidencia ciudadana.
- Para lograr un mejor resultado es importante trabajar con individuos que pertenezcan a una organización, donde éstos puedan asumir la responsabilidad del control ciudadano para una mayor transparencia e incidencia ciudadana.

Bibliografía

Manual de Apoyo para el Control Ciudadano: Veedores ciudadanos para la integridad, Centro de Estudios Ambientales y Sociales, mayo 2008.

Resolución CGR N° 384, por la cual se aprueba el reglamento de veedurías ciudadanas de la Contraloría General de la República, 23 de abril de 2008.

Resolución CGR N° 524, por la cual se realiza la reestructuración de la organización vigente, conforme a las adaptaciones funcionales de las unidades organizacionales clasificadas según los procesos que deben ser impulsados como responsabilidad de gestión de la Contraloría General de la República, 6 de junio de 2008.

Anexo

Guía para entrevista Experiencia veedurías ciudadanas

Nombre del entrevistado:

1. ¿Cuál fue su rol en la primera fase de veedores ciudadanos? (indicar con una cruz)

 Veedor/a: _____

 Representante Institucional: _____

 Representante ONG: _____

2. ¿De qué manera sigue ligado/a a la Iniciativa?

3. ¿Cree que se alcanzaron los objetivos en la primera fase del proyecto “Veedores Ciudadanos para la Integridad”?

4. ¿Cómo repercutió la realización de la veeduría en la comunidad?

5. ¿Cuál fue el efecto directo de la iniciativa?

6. ¿Cuáles son las dificultades que encontró durante la implementación de la veeduría?

7. ¿Qué fue lo que más valoró?

8. ¿Tiene alguna sugerencia para avanzar en el proceso?



INICIATIVA TPA

Buenas prácticas de transparencia,
participación ciudadana y rendición de
cuentas en las EFS de América Latina