

---

# Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay, 2005

---

## RESUMEN EJECUTIVO<sup>1</sup>

---

**Setiembre de 2006**

Programa de Apoyo al CISNI - Convenio ATN/SF 8962 - PR  
Auspiciado por: Banco Interamericano de Desarrollo



Programa de Apoyo al CISNI - Convenio ATN/SF 8962 - PR  
Auspiciado por: Banco Interamericano de Desarrollo

---

<sup>1</sup> Versión de Informe en elaboración, preparado para el Taller Técnico para la Actualización del Plan Nacional de Integridad 2000, Asunción, 25 y 26 de setiembre de 2006.

El presente Resumen Ejecutivo del Informe “**Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en Paraguay, 2005**” es propiedad del Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI)

**El documento - en esta etapa - provee información para la discusión, mientras se finalizan los análisis de los hallazgos del Informe<sup>2</sup>.**

La elaboración del Informe ha sido posible mediante las siguientes instituciones y personas:

**CISNI – Unidad Técnica:** Mercedes Argaña en la coordinación general de la realización y proceso participativo del Informe; Lilian Soto, responsable del análisis de datos y Cristina Boselli, en la edición del texto, consultoras externas del CISNI.

**Dirección General de Estadísticas, Encuestas y Censos:** Nimia Torres, Jefa del Departamento de Estadística de la DGEEC, con el apoyo de Sonia Garrido, Técnica del Departamento de Estadística, en la aplicación y procesamiento de las encuestas, bases del Informe.

**Banco Mundial - Instituto del Banco Mundial:** Francesca Recanatini, Economista Senior y Líder de Tarea, apoyada por Juanita Riano, y Camille Bryan; y **Representación Residente del Banco Mundial en Paraguay:** Graciela Sánchez Martínez, Especialista en Desarrollo Social y Sociedad Civil, en la cooperación técnica para la elaboración del cuestionario, el análisis de los datos y la elaboración del Informe.

**2.810 personas:** 1.559 usuarios de servicios públicos, 986 funcionarios públicos, y 265 empresarios (a nivel nacional y municipal), quienes han sido encuestados y han ofrecido sus voces en los desafíos de gobernabilidad de Paraguay.

Setiembre de 2006 – Asunción, Paraguay

Se alienta la utilización del material citando la fuente.

*El uso del lenguaje no discriminatorio es una preocupación de la Unidad Técnica del CISNI y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica al utilizar a/o para visibilizar ambos géneros, se ha decidido emplear el masculino entendiendo que representa a mujeres y hombres.*

---

<sup>2</sup> Véase en Anexo 3 el **Resumen del Informe del Proceso Participativo de los Resultados Preliminares del Reporte**, realizada por el CISNI, segunda quincena del mes de septiembre del 2005, como parte de la actualización del Plan Nacional de Integridad 2000.

| <b>Tabla de Contenido</b>   |  | No. de<br>Pagina |
|---|--|------------------|
| • Introducción  |  | 5                |
| • Principales Hallazgos   |  | 8                |
| <b>Evaluación de la corrupción</b>  |  | <b>8</b>         |
| • Persistencia de la corrupción como obstáculo para el desarrollo socio-económico de Paraguay   |  | 8                |
| • Calificaciones diferentes de corrupción por instituciones, persistencia de más corruptas de algunas, entre las cuales las de la administración de la justicia |  | 9                |
| • <i>Similitudes de calificación por grupos de instituciones públicas de un mismo poder, pero diferentes entre todos</i>  |  | •                |
| • <i>Mayoría de instituciones públicas más corruptas en 1999 lo son también en el 2005</i>  |  | •                |
| • <i>Administración de la justicia sigue particularmente afectada, igual que en 1999.</i>   |  | •                |
| • <i>Debilidades de gobernabilidad en el ejecutivo y el legislativo</i>   |  | •                |
| • <i>Otras instituciones siguen con buen desempeño de gobernabilidad</i>  |  | •                |
| <b>Tipos de Corrupción</b>  |  | <b>11</b>        |
| • Pequeña y gran corrupción, su evolución reciente  |  | 11               |
| • Las modalidades del pago de sobornos y su destino   |  | 11               |
| • Los sobornos son usados por las empresas mayoritariamente para realización de trámites aduaneros.   |  | 11               |
| • Los sobornos judiciales y a legisladores también son frecuentemente utilizados. Nepotismo como una de las prácticas corruptas de las instituciones públicas.  |  | 12               |
| • Prácticas corruptas también son usadas para acceder a cargos públicos. Captura del Estado.  |  | 13               |
| • Riesgo de Corrupción vinculado a la financiación política.  |  | 13               |
| • Disminución de desviación fraudulenta del presupuesto público.  |  | 14               |
| • Prácticas de corrupción difundidas difieren por regiones  |  | 14               |
| • Contrataciones públicas, aunque con mejor desempeño desde el 1999, todavía plantea desafíos.  |  | 14               |
| • Participación del empresariado en hechos de corrupción, según funcionarios públicos.  |  | 15               |
| <b>Costos de las Debilidades de Gobernabilidad y Corrupción</b>   |  | <b>15</b>        |
| • La corrupción aumenta la inequidad.   |  | 15               |
| • Los negocios se ven afectados negativamente por la corrupción.  |  | 15               |
| • Los funcionarios públicos son desmotivados por la corrupción.   |  | 15               |
| <b>Impactos en los servicios públicos</b>   |  | <b>16</b>        |
| • El acceso, la calidad, los costos de servicios públicos son afectados negativamente por los bajos niveles de gobernabilidad                                   |  | 17               |
| • La corrupción como barrera al acceso de los servicios públicos en aumento para  |  | 18               |

|  |           |
|--|-----------|
| algunos servicios entre 1999 y 2005  |           |
| • Los pagos de sobornos se traducen en mejor atención en el sector público.  | 19        |
| • Relación paradójica entre la intolerancia a la corrupción y no realización de denuncias.                           | 19        |
| • Heterogeneidad geográfica en la calidad del servicio público   | 20        |
| • Algunos servicios públicos: Educación y Salud  | 21        |
| <b>Vínculo entre las Vulnerabilidades Institucionales y la Corrupción</b>  | <b>22</b> |
| • Niveles de desarrollo de factores de gestión institucional.  | 22        |
| • Mayores niveles de gobernabilidad menores niveles de Corrupción.   | 22        |
| <b>Ambiente para Reformas para Incrementar la Gobernabilidad</b>   | <b>23</b> |
| • Necesidad de construir credibilidad del gobierno   | 23        |
| • Funcionarios públicos receptivos a la reforma del estado   | 23        |
| • La prensa y las comisiones vecinales son vistas como las más eficaces para el control social de la corrupción      | 23        |
| • Importancia de la transparencia y rendición de cuentas en la vida política   | 24        |
| <b>Anexos</b>  | <b>25</b> |
| 1. Metodología del Estudio   | 25        |
| 2. Indicadores De Desempeño Institucional, y de Corrupción   | 25        |
| 3. Resumen del Informe del Proceso Participativo de los Resultados Preliminares del Reporte, realizada por el CISNI. |           |
| 4. Lista de gráficos presentados en el resumen ejecutivo.  | 33        |

## Introducción

La historia económica y política del Paraguay de la última década denota que el país, aunque con considerables potenciales, ha permanecido estancado en su crecimiento, y solo desde el 2004 ha reiniciado un repunte. Los bajos niveles de institucionalidad y corrupción han sido frecuentemente señalados como las causas más fuertes de este bajo desempeño. El país inició un proceso de consolidación democrática a partir del año 1989, con la culminación de 35 años ininterrumpidos de gobierno dictatorial. Desde entonces el gran reto ha sido afianzar y consolidar los principios y valores del Estado Social de Derecho, establecidos en la nueva Constitución Nacional promulgada en el año 1992.

En este contexto, en el año 1999, el Gobierno Paraguayo solicitó la cooperación del Instituto del Banco Mundial para elaborar una estrategia de lucha contra la corrupción. Así, fue creado el hoy denominado Consejo Impulsor del Sistema Nacional de Integridad (CISNI), y fueron elaborados el primer Diagnóstico sobre Gobernabilidad, Desempeño Institucional y Corrupción, y el Plan Nacional de Integridad. Este Plan fue implementado, impulsado por el CISNI, con la cooperación técnica y financiera del BID. Tres áreas de trabajo han sido priorizadas en este Plan (i) la administración de la justicia; (ii) el sistema de contrataciones públicas; y (iii) el servicio aduanero. Entre los logros más importantes de esta iniciativa están la promulgación y posterior implementación de la nueva Ley de Contrataciones Públicas, desde el 2002; y el apoyo al nuevo Código Aduanero desde el 2004. El CISNI, a través del Plan, además fomenta la participación ciudadana, apoyando iniciativas ciudadanas de integridad, entre ellas el fortalecimiento de la Red de Contralorías Ciudadanas del Paraguay y la constitución de un Grupo Impulsor de Participación Ciudadana que, entre otros, ha presentado recientemente un anteproyecto de ley de participación ciudadana al Congreso Nacional. Asimismo, articula espacios de dialogo intersectorial público-privado sobre pasos concretos que pueden darse para incrementar la integridad pública.

A la agenda del Plan Nacional de Integridad, se sumaron las prioridades de las Convenciones Anticorrupción: Interamericana en el año 2002; y la de Naciones Unidas, en el 2004 por cuanto que el CISNI se constituyó en la Autoridad Central Consultiva de las mismas. Los principales logros alcanzados son resumidos en el cuadro de texto 1.

| Cuadro de Texto 1. Avances del Plan Nacional de Integridad 2000 <sup>3</sup>  |   |  |
|---|---|--|
| Los principales logros por ejes estratégicos del Plan, que en promedio alcanza, entre las actividades concluidas y en proceso, el 70,3 % de los 75 objetivos previstos en el mismo, son:  | Áreas priorizadas del Plan Nacional de Integridad 2000  | Desafíos del Diagnóstico 1999  |
| <p><b>(i) Mejoramiento del marco legal.</b><br/>Promulgación de Leyes de Contrataciones Públicas; Código Aduanero; Prevención, tipificación y sanción del enriquecimiento ilícito en la función pública y el tráfico de influencias; Represión de hechos punibles contra el patrimonio público; Prohibición del nepotismo en la función pública. Adopción de Códigos de Ética en la Cámara de Diputados, la Corte Suprema de Justicia, la Contraloría General de la República.</p> <p><b>(ii) Reformas institucionales para la modernización y transparencia en la gestión pública</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Creación de unidades administrativas para dar cumplimiento a las leyes de contrataciones públicas, y código aduanero.</li> <li>• Simplificación e informatización de trámites en el Ministerio de Hacienda y la Dirección Nacional de Aduanas, ámbito jurisdiccional de la Corte Suprema de Justicia,</li> <li>• Habilitación de unidades de transparencia y oficinas de atención ciudadana para facilitar el acceso a la información en el Ministerio de Hacienda, la Dirección Nacional de Aduanas, y la Corte Suprema de Justicia.</li> <li>• Realización de rendición de cuentas del Ministerio de Hacienda, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, la Contraloría General de la república a partir del 2003.</li> <li>• Incorporación de cursos sobre Ética e Integridad Pública en los planes de capacitación del Ministerio de Hacienda, Dirección Nacional de Aduanas y Administración Nacional de Navegación y Puertos.</li> </ul> <p><b>(iii) Participación ciudadana</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Incorporación de programas anticorrupción en las plataformas de gobierno por parte de candidatos a la presidencia de la República, promovido por el CISNI y otras organizaciones sociales en el año 2003.</li> <li>• Aumento de organizaciones no gubernamentales con agendas corrupción y gobernabilidad, apoyados por los Programas de Iniciativas Ciudadanas del CIRDA; y las específicas de Integridad del CISNI, entre otros.</li> <li>• Creación del Observatorio Ciudadano de Lucha contra la Corrupción, liderado por Transparencia Paraguay.</li> <li>• Creación de Grupos Impulsores: de Acceso a la Información, de Participación Ciudadana, y para la Regulación del Financiamiento Político.</li> <li>• Iniciativas varias como: Pacto Ético Comercial con más de 150 empresas; creación de dos Centros de Políticas Públicas, Universidades Católica de Asunción, y Autónoma de Asunción.</li> </ul> | <p>El Plan definió 75 objetivos propiciadores de integridad con medidas que apuntaron a reformas institucionales, al mejoramiento del ordenamiento legal, y a la participación ciudadana, concentrándose en medidas de carácter nacional. Las principales por áreas son:</p> <p><b>(i) Sistema de Contrataciones Públicas.</b> Promulgación de una nueva ley e instalación un nuevo sistema de contrataciones que atendiera los estándares internacionales.</p> <p><b>(ii) El Servicio Aduanero Nacional.</b> Promulgación e implementación de un nuevo Código Aduanero, juntamente con reformas institucionales tales como la finalización del sistema SOFIA, la implementación de un nuevo sistema de gestión de recursos humanos y la implementación de un Código de Conducta.</p> <p><b>(iii) Administración de la Justicia.</b> Mejoramiento de la coordinación interinstitucional entre los órganos de control de la cosa pública: Contraloría General de la República, la Fiscalía General del Estado, el Tribunal de Cuentas y las unidades de auditorías internas de las entidades del poder ejecutivo. Creación e implementación de modelos de gestión integral administrativa en la Corte Suprema de Justicia. Promoción</p> <p>A estas áreas han sido agregadas las medidas de las Convenciones Anticorrupción Interamericana<sup>4</sup> y de Naciones Unidas. En la Interamericana, se priorizan medidas por rondas de evaluación, entre ellas las relativas a la integridad en la función pública, fortalecimiento de los órganos de control y la institucionalización de la participación ciudadana. A estas prioridades, a su vez, se han sumado temas tales como el sistema de contratación pública: bienes, servicios y personal para cargos públicos, legislación penal en materia de hechos de corrupción comparativamente con las figuras contempladas en la Convención y sistemas de protección de denunciantes.</p> | <p>Los principales denominadores que están asociados al abuso de la función para beneficio propio o de terceros en la administración pública, tanto a nivel nacional como departamental y municipal, identificados son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Politización de las instituciones y existencia de mecanismos de obtención de favores públicos al margen de los mecanismos institucionales.</li> <li>• Ausencia de un servicio civil público de carrera, meritocracia en el acceso y promoción, gestión por resultados, sistemas de libre acceso a la información pública.</li> <li>• Falta de transparencia en la asignación y uso de los recursos presupuestarios, y de procedimientos de monitoreo por órganos independientes del Poder Legislativo y Ejecutivo, y organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Ausencia de mecanismos de interacción gobierno-ciudadanía, entre los cuales que permitan exponer sus preferencias y demandas sociales, quejas, denuncias.</li> <li>• Complejidad de procedimientos administrativos y excesiva burocracia.</li> <li>• Discrecionalidad e incertidumbre en el proceso de aplicación de las normas de fondo y de forma de la recaudación tributaria.</li> <li>• Alta desconfianza en las instituciones públicas, especialmente las del sistema judicial.</li> </ul> |

<sup>3</sup> Para acceder al Plan Nacional de Integridad 2000, el Diagnóstico 1999, y los Informes de Monitoreo de los avances del Plan, consulte: [www.pni.org](http://www.pni.org)

<sup>4</sup> Paraguay, a través del CISNI, se presentó voluntariamente, entre los primeros países, para evaluar su informe, en la OEA en 2003. Más detalles sobre el funcionamiento del Mecanismo de Seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, el sistema de auto-evaluación de los países miembros, el Comité de Expertos de los mismos, y aprobación de informe por los países pares en [www.pni.org/convenciones](http://www.pni.org/convenciones).

En el 2004, poco antes de cumplirse el quinto año de la implementación del Plan Nacional de Integridad 2000, a tres años de haberse iniciado el seguimiento de la Convención Interamericana contra la Corrupción, y un poco más de un año de la de Naciones Unidas, el CISNI con la participación de la Dirección General de Estadísticas Encuestas y Censos del país, solicita nuevamente la cooperación técnica del Instituto del Banco Mundial para actualizar el Diagnóstico y el Plan Nacional de Integridad 2000. El resultado de este pedido es este esfuerzo, que se suma a la cooperación del Banco Interamericano de Desarrollo, que apoya actualmente al CISNI.

Este reporte 2005, al igual que el de 1999, se basa en encuestas de gobernabilidad y corrupción, aplicadas entre noviembre de 2004 y enero de 2005. El principal objetivo del informe es seguir apoyando los esfuerzos y compromisos anticorrupción del país, actualizando el Diagnóstico 1999 y el Plan de 2000. La riqueza de los datos obtenidos facilita el proceso de desenmarañar las diferentes dimensiones de la corrupción, desde la administrativa hasta la captura del estado<sup>5</sup>, evaluando su presencia en las instituciones públicas nacionales y locales. El nivel de detalle del informe permite vincular diferentes formas de corrupción a debilidades institucionales, y evaluar la validez de algunos mitos que rodean a la corrupción.

Así, el esfuerzo del diagnóstico emprendido puede, complementar otras tradicionales fuentes de conocimiento tales como opiniones de expertos, análisis de estudios de casos, proporcionando significativos insumos a los hacedores de políticas y a la sociedad civil para la reformulación y la puesta en marcha de programas que focalicen a través de la identificación de debilidades institucionales y áreas para reforma, además de medir los costes económicos y sociales de la corrupción. El estudio puede también facilitar el proceso de construcción de consenso entre el gobierno y la sociedad civil, objetivando el debate, al centrarse en las instituciones y su funcionamiento, más que en los individuos. Además, las encuestas pueden utilizarse como puntos cuantitativos de referencia para el monitoreo de las reformas institucionales ya en curso, y, en caso de necesidad, redireccionarlas para concentrar esfuerzos en áreas de prioridad.

El enfoque de encuesta orientada a diagnóstico se fundamenta en la importancia de recoger la experiencia de las personas que interactúan con el Estado y que implementan sus políticas por cuanto que esta interacción es esencial para el desarrollo de una bien informada y efectiva estrategia anticorrupción, mejorar los niveles de desempeño institucional y la gobernabilidad del país. Este tipo de enfoque, igualmente, se sustenta en la hipótesis de que la corrupción no es sólo producto de la voluntad individual, sino es resultado de un marco institucional de escaso desarrollo normativo y prácticas administrativas, lo que obstaculiza la creación o la vigencia de normas racionales y formas controlables y eficientes de administración.

Este reporte pretende promover acciones a partir de las voces de 2.810 personas encuestadas: 1.559<sup>6</sup> usuarios, 986 funcionarios y 265 empresarios (a nivel nacional y municipal)<sup>7</sup> que han proveído sus puntos de vista que indican que:

---

<sup>5</sup> Captura del Estado. Sobornos para alterar regulaciones y decisiones legales dentro de una institución.

Corrupción Administrativa. Sobornos para obtener los servicios públicos en la institución.

<sup>6</sup> La encuesta a Funcionarios Públicos (alto rango, gerenciales y operativos) tuvo una cobertura de 94%. La cobertura de la encuesta a usuarios seleccionados en los hogares es del 100%, en el caso de la intersección - usuarios encuestados frente a las instituciones públicas donde solicitan servicio: 93%. Las encuestas a empresarios cubrieron el 62% del total y el 38% restante se distribuye entre los rechazos (7%), pendientes (20%) y otros.

<sup>7</sup> Para una descripción de la Muestra y los detalles de Metodología, véase el Anexo N° 1 de este documento.

1. La corrupción, la politización, y factores institucionales tales como la insatisfacción laboral, la falta de meritocracia en la función pública, la ausencia de mecanismos de transparencia y participación social en la gestión pública siguen siendo elementos clave para el mejor desempeño institucional del país, aunque hay algunos ejemplos de avance.
2. El costo económico y social de la baja gobernabilidad y corrupción afecta el acceso de los servicios públicos, y la confianza de la ciudadanía en las instituciones públicas.
3. Existen instituciones y áreas que pueden mejorar la entrega de los servicios públicos en el país.

En general, las evidencias proveídas por el diagnóstico indican que en Paraguay, entre 1999 y 2005, los desafíos de mejorar la gobernabilidad persisten; así como el escepticismo que rodea a la lucha anticorrupción. Sin embargo, hay consenso en la necesidad de enfrentarlos. Al mismo tiempo, algunas instituciones muestran fortalezas y buen desempeño de acuerdo con los reportes de los usuarios, empresas y funcionarios públicos. Estas lecciones positivas pueden servir de referencia para los avances de las instituciones más débiles.

Este resumen del Informe en elaboración concluye con la reiteración de la naturaleza de su contribución en esta etapa, proveyendo informaciones para la discusión, mientras se finalizan los análisis de sus hallazgos, y alentando el debate focalizado de cómo seguir avanzando en los esfuerzos anticorrupción del país.

## Principales Hallazgos

### Evaluación de la Corrupción

- **Persistencia de la corrupción como obstáculo para el desarrollo socio-económico de Paraguay.** Es opinión de los empresarios que la corrupción es el principal obstáculo para el desarrollo de actividades empresariales (gráfico 51). Esta afirmación pudiera parecer contradictoria cuando se la contrasta con el quinto lugar que obtiene la corrupción como problema nacional según la opinión promediada de los empresarios, usuarios de servicios públicos y funcionarios públicos. Sin embargo, de acuerdo con las demás evidencias recogidas en el estudio, es probable que ese quinto lugar dado a la corrupción sea debido a que la preocupación de los paraguayos actualmente prioriza los efectos más inmediatos que la misma produce en su cotidianidad, coincidiendo con los hallazgos del Informe en 1999. Casi el 98 % de los usuarios ubica a la corrupción como un problema nacional grave, solo superado por el alto costo de vida y la falta de empleo en 2005; porcentaje ligeramente mayor desde 1999. Por su parte, casi el 70 % de los funcionarios públicos considera la coima como muy difundida en el público en general.



- **Calificaciones diferentes de corrupción por instituciones, persistencia de más corruptas de algunas, entre las cuales las de la administración de la justicia**

◦ **Similitudes de calificación por grupos de instituciones públicas de un mismo poder, pero diferentes entre todos.** Del conjunto de 34 instituciones observadas, 21 gubernamentales y 13 no gubernamentales, la calificación de corrupción otorgada a las diferentes instituciones públicas son bastante similares por grupos según los poderes del estado a que corresponden: ejecutivo, legislativo o judicial; y a su vez diferentes entre grupos. El índice global de corrupción, construido a partir de la opinión de los funcionarios públicos ubica a las instituciones del Poder Ejecutivo con grados muy similares alrededor de un valor medio de 40 %, en una escala de 0 a 100 %, en la cual a mayor porcentaje corresponde mayor corrupción. En el caso del Congreso Nacional, este mismo índice ubica de manera muy diferente a la Cámara de Senadores de la de Diputados, habiendo ésta calificado con casi 61 % y aquella sin alcanzar 28 %.

◦ **La mayoría de las instituciones públicas calificadas como más corruptas en 1999, también lo son en el 2005.** De las 21 instituciones públicas observadas, las 5 más corruptas: la Dirección Nacional de Aduanas, el Poder Judicial<sup>8</sup>, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Poder Legislativo y la Policía Nacional - con algunas variaciones de posición - son las mismas que han sido clasificadas como tales en 1999. Las calificaciones de instituciones más y menos corruptas otorgadas por usuarios, empresarios y funcionarios son bastante consistentes, tal como se resume en la Tabla 1. Estos resultados proveen una primera aproximación al complejo mapa de fortalezas y debilidades institucionales en Paraguay.

<sup>8</sup> El Poder Judicial para los fines de la encuesta comprendió al Ministerio Público como responsable de las investigaciones una vez que se han cometido actos aparentemente delictivos y a la instancia de impartición de Justicia que comprende al juez que considera y emite las órdenes de aprehensión y determina si existe sustento en la acusación del Ministerio Público y que después de las diversas etapas de presentación de pruebas y alegatos, condena o absuelve al procesado, igualmente se considera a la Corte Suprema de Justicia como máxima instancia de juzgamiento.

| Tabla 1. Instituciones públicas percibidas como más y menos corruptas |  |   |   |
|---|--|---|---|
|   | Usuarios   | Empresarios   | Funcionarios Públicos   |
| <b>5 calificadas como más corruptas</b>                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Congreso Nacional</li> <li>2. Aduanas</li> <li>3. Corte Suprema de Justicia</li> <li>4. Policía Nacional</li> <li>5. Ministerio Público</li> </ol>                               | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Congreso Nacional</li> <li>2. Corte Suprema de Justicia</li> <li>3. Ministerio Público</li> <li>4. Juzgados</li> <li>5. Gobierno Central</li> </ol>                                   | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Aduanas</li> <li>2. Corte Suprema de Justicia</li> <li>3. Congreso Nacional</li> <li>4. Policía Nacional</li> <li>5. Ministerio Público</li> </ol>                                    |
| <b>5 calificadas como menos corruptas</b>                             | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituciones de Educación Pública</li> <li>2. Universidad Nacional</li> <li>3. Instituciones de Salud Pública</li> <li>4. ANDE</li> <li>5. Instituciones Financieras</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Universidad Nacional</li> <li>2. Instituciones de Educación Pública</li> <li>3. ANDE</li> <li>4. Tribunal de Justicia Electoral</li> <li>5. Instituciones de Salud Pública</li> </ol> | <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Instituciones de Educación Pública</li> <li>2. Universidad Nacional</li> <li>3. Instituciones de Salud Pública</li> <li>4. Tribunal de Justicia Electoral</li> <li>5. ANDE</li> </ol> |

- La administración de la justicia sigue particularmente afectada, igual que en 1999.** De las instituciones que administran justicia (Ministerio Público, Corte Suprema de Justicia, Policía Nacional, entre otras), los 3 grupos de encuestados – en conjunto – entre sitúan a la Policía Nacional en tercer lugar y a la Corte Suprema de Justicia en el cuarto. Por su parte, más del 70% de los usuarios considera que la Corte Suprema de Justicia está manejada por intereses económicos y políticos, que es injusto, que no merece confianza y que las leyes sólo se aplican a los más pobres. El porcentaje de empresarios que considera que esta rama del poder es manipulada por presiones económicas, que sus decisiones dependen de la rama ejecutiva, es injusta y, sobre todo, no merece confianza es superior en el 2005 que en 1999 (gráfico 40).



- Debilidades de gobernabilidad también siguen en el ejecutivo y el congreso nacional.** La respuesta agregada de los tres grupos de encuestados ubica, tanto en el estudio de 1999 como el de 2005, al Poder Legislativo, a la Dirección Nacional de Aduanas y la Policía Nacional como las instituciones más

corruptas. Sin embargo, nótese que el índice global de corrupción<sup>9</sup>, construido a partir de la respuesta de los funcionarios públicos, diferencia notablemente en su calificación a la Cámara de Senadores de la de Diputados, atribuyéndole a ésta casi 61 y a aquella sin alcanzar 28 de corrupción en una escala de 0 a 100, en la que mayores valores implican mayores niveles de corrupción.

- **Otras instituciones siguen con buen desempeño de gobernabilidad.** Entre las públicas, coincidentemente con el estudio de 1999, las instituciones públicas que están entre las cinco más honorables del país según los tres grupos de encuestados son la empresa del servicio eléctrico, las instituciones financieras, y el Tribunal de Justicia Electoral. Por su parte, las tres instituciones no gubernamentales más honorables siguen siendo las cooperativas, las iglesias y las instituciones de educación pública.

## Tipos de Corrupción

- **La gran y pequeña corrupción ha aumentado.** Casi el 50% de la población encuestada considera que la corrupción de alto nivel ha aumentado en un año, en tanto que el 20% considera que está igual. Los más pesimistas son los usuarios, casi un 60% ve peor la situación. Si bien el empresariado es menos negativo que los usuarios, tampoco afirma que la situación haya mejorado, sino considera que la misma se ha mantenido con respecto a doce meses atrás. Por su parte, la percepción sobre la corrupción de nivel inferior con respecto a un año atrás es también negativa; casi el 50% de los encuestados cree que la misma ha aumentado o aumentado mucho. Sin embargo, para el funcionariado público se dio una mejoría importante.

- **Las modalidades del pago de sobornos y su destino han cambiado ligeramente entre 1999 y 2005.** Los funcionarios son quienes solicitan la coima, o ya se conoce el sistema y se asume anticipadamente la cantidad que hay que pagar son señalados como mecanismos para pagos de sobornos. Esta clasificación ha tenido cambios entre 1999 y 2005. Mientras que en 1999, casi el 50 % de usuarios reportó que existía un acuerdo tácito sobre cómo funcionaba el pago y cuánto había que pagar, en el 2005 este porcentaje se redujo en 15 puntos porcentuales. Igualmente, el porcentaje de usuarios que reportaban que ofrecían el soborno o “regalo” se redujo de 20% a 15%. Por el contrario, más usuarios en el 2005 consideran que es el funcionario público quien solicita el soborno de los que lo hacían en 1999 (55% vs. 36%).

Por su parte, casi el 40% de funcionarios afirma que los sobornos siempre o casi siempre son compartidos con los superiores, alrededor del 30% con los compañeros y cerca del 24% a políticos o parlamentarios. Sin embargo, la mayoría de los empresarios opina que el dinero pagado en sobornos es destinado al enriquecimiento de funcionarios que actúan individualmente.

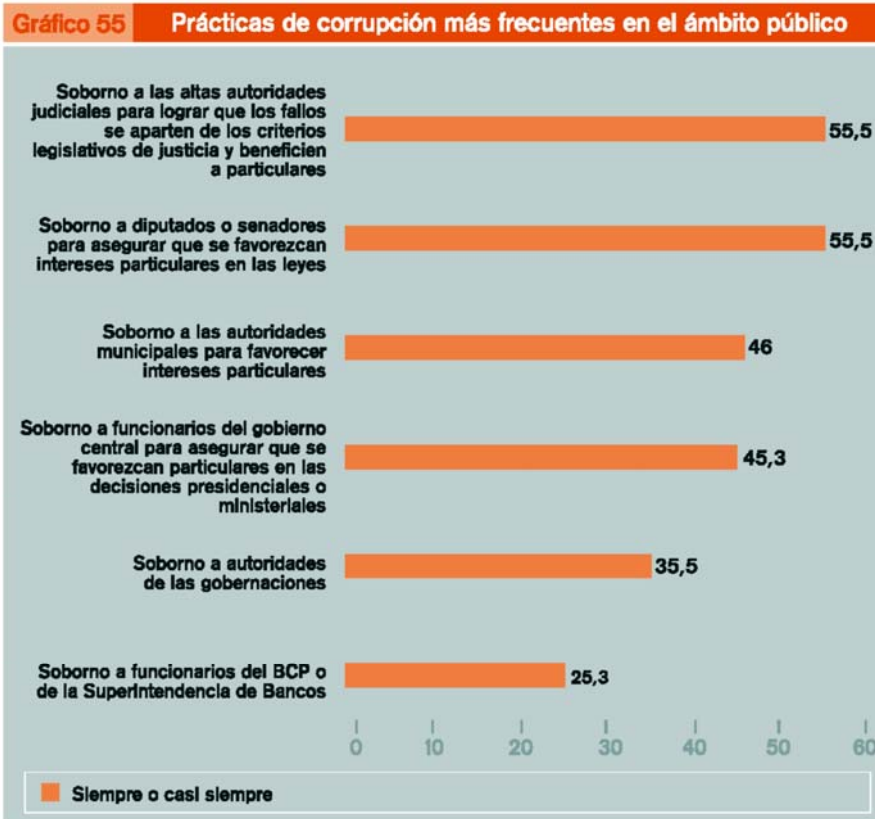
- **Los sobornos son usados por las empresas mayoritariamente para realización de trámites aduaneros en el 2005.** La Dirección Nacional de Aduanas es la

<sup>9</sup> Índice Global de Corrupción representa el promedio de cinco indicadores de corrupción estandarizados: soborno sobre (i) decisiones reguladoras/legales, (ii) contratos públicos, (iii) para obtener servicios públicos, (iv) corrupción en la administración del personal, y (v) corrupción en la administración presupuestaria.

institución en la que más frecuentemente se producen casos de sobornos o propinas. A este trámite, le siguen las gestiones de servicios públicos en general, los trámites de exportación e importación y la obtención de licencias o permisos (gráfico 53). En 1999 la frecuencia de pago de sobornos de empresas que interactuaron con Aduanas (36%) fue del (61%) porcentaje sobre un total de 15 instituciones comprendidas en el listado.



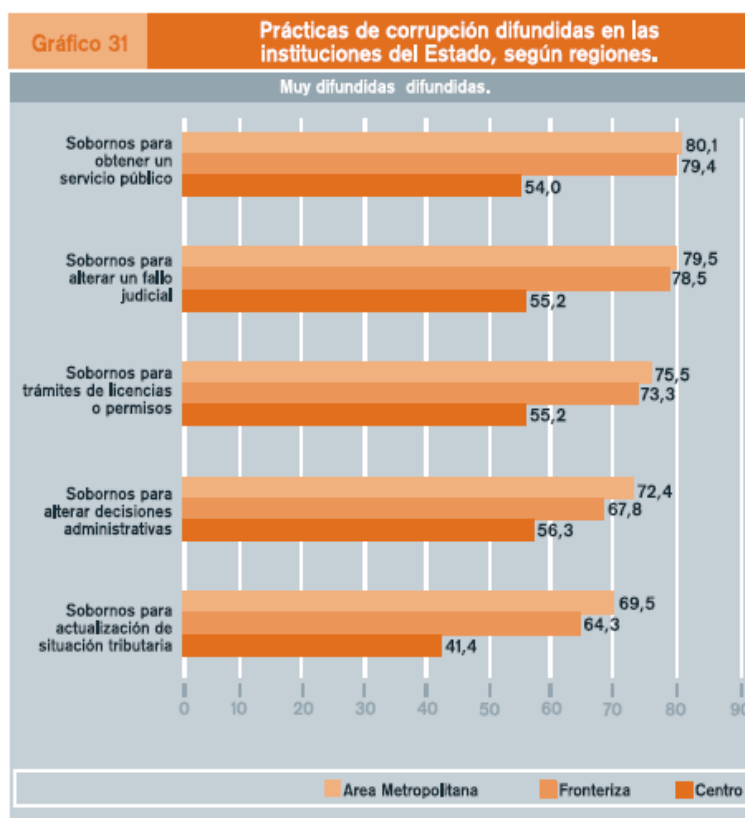
- **Los sobornos judiciales y a legisladores también son frecuentemente utilizados.** Los empresarios calificaron a este tipo de sobornos como los más frecuentes (gráfico 55). Desde la perspectiva de los usuarios, puede identificarse que el 78,5 considera que una de las prácticas más difundidas es el soborno para obtener servicios públicos, seguido por el 77,9 que opina que el soborno para alterar un fallo judicial también se encuentra muy difundida. El 59 % de las empresas consideran que los sobornos son el principal obstáculo cuando se desean satisfacer las demandas de tutela judicial. El 27 % de las empresas declaró no utilizar el Poder Judicial debido a los altos costos del servicio.



- Nepotismo como una de las prácticas corruptas de las instituciones públicas.** El funcionariado califica el nepotismo como la práctica más difundida, entre otros tipos de sobornos tales como los destinados para la adjudicación de licitaciones públicas, alteración de fallos judiciales o decisiones administrativas, y obtener un servicio público. Paradójicamente, para los usuarios, el nepotismo es el tipo de corrupción menos tolerable (96%). En 1999 los principales tipos de corrupción eran los sobornos, para acceder y acelerar el servicio, para sesgar la decisión de funcionarios.
- Prácticas corruptas también son usadas para acceder a cargos públicos.** 82% de los encuestados consideran como muy frecuente o frecuente el uso de recomendaciones o coimas para el acceso a los cargos públicos. En 1999 la falta de transparencia en el manejo del presupuesto y del personal eran hechos propiciadores de bajo desempeño y alta corrupción.
- Captura del Estado.** Funcionarios, empresarios, y usuarios consideran que los grupos económicos poderosos (85,5%); grupos vinculados al narcotráfico (78,4%), y otras estructuras del crimen organizado (70,3%) son los grupos de poder que incidirían en las decisiones gubernamentales.
- Riesgo de corrupción vinculado a la financiación política.** Más de la mitad de los empresarios consultados refieren contribuir económicamente a los partidos políticos en el curso de las campañas electorales. La participación del sector privado en la financiación de partidos políticos (55,8%) es alta y con muchos riesgos por cuanto que no cuenta con regulaciones expresas en materia de transparencia para la recepción y rendición de cuentas.

- **Disminución de desviación fraudulenta del presupuesto público.** En 1999, 34% de los funcionarios encuestados afirmaba la existencia de desvíos en el presupuesto, mientras que en el 2005 sólo el 15 % afirma lo mismo. Nótese, sin embargo que el 73 % afirma no conocer si este tipo de prácticas existe, y 12% no respondió en la encuesta del 2005.

- **Prácticas de corrupción difundidas difieren por regiones tal como en 1999<sup>10</sup>.** Mientras que los usuarios del Área Metropolitana y de la Región Fronteriza manifiestan que las prácticas corruptas son bien difundidas, variando en opinión de 64% al 80%, dependiendo del tipo de soborno; los de la Región Centro no alcanzan el 60 % (gráfico 31). Por su parte, el empresariado opina que cuando se trata de experiencias directas de pagos de coimas, las autoridades municipales son aquellas sobre las cuales los mismos tienen conocimiento directo de sobornos con mayor frecuencia.



- **Contrataciones públicas, aunque con mejor desempeño desde el 1999, todavía plantea desafíos.** Más del 70% de los funcionarios afirma conocer el sistema, y para el 74% de éstos, éste es un instrumento efectivo para combatir la corrupción (gráfico 64). Sin embargo, el tráfico de influencias, manifestado como adecuación de los términos de

<sup>10</sup> Para los usuarios, la información fue desagregada en tres regiones: Área Metropolitana, que incluye Asunción y los departamentos Central y Presidente Hayes; Región Centro, que comprende los departamentos de Cordillera, Guairá, Caaguazú y Misiones y Región Fronteriza, que incluye los departamentos de Concepción, Itapúa, Alto Paraná y Amambay. Por su parte, para los empresarios, los resultados de las encuestas que pudieron ser desagregados por regiones, se dividen en: Asunción, Central y Ciudades de otros departamentos, éste último incluye a los empresarios encuestados que se encuentran en algunas de las ciudades más importantes del país.

referencia a los intereses de una empresa, es percibido por casi 43 % de empresarios como una situación que ocurre siempre y casi siempre en las contrataciones con el Estado. También con base en la experiencia, casi un 20% de los mismos admite la existencia de pagos ilegales para la obtención de contratos.

- **Participación del empresariado en hechos de corrupción, según funcionarios públicos.** Casi el 60 % de los funcionarios opina que la corrupción es promovida por los empresarios, casi igual número de que las empresas no conocen de normas éticas; y un 94,9 que los empresarios deberían ser juzgados tan fuertemente como los funcionarios que incurrir en hechos de corrupción.

## Costos de las Debilidades de Gobernabilidad y Corrupción

- **La corrupción aumenta la inequidad.** La corrupción opera como una barrera a los servicios que el Estado provee para la ciudadanía. La evidencia<sup>11</sup> muestra que esta situación afecta principalmente a los ciudadanos de bajos ingresos, de forma regresiva, impactando más en quienes menos tienen. Los pagos ilegales reportados son en promedio del 8,8 % de los ingresos de los usuarios, representando por tanto, el 17,6 % de los ingresos de los usuarios de bajos niveles, mientras que los de los altos son de solo 3,2 % (gráfico 37). El porcentaje promedio de todos los grupos de alrededor de un 6% indica un importante aumento del 2 % respecto a lo reportado en 1999.



- **Los negocios se ven afectados negativamente por la corrupción.** De los 265 empresarios encuestados, el 31 % decidió no realizar inversión en el país. En relación a costos adicionales de la corrupción, el 11 % de los empresarios encuestados afirma realizar casi siempre pagos ilegales para obtener contratos públicos, y un 8% de vez en cuando.
- **Los funcionarios públicos son desmotivados por la corrupción.** Las barreras identificadas para presentar denuncias de corrupción y la escasa valoración del mérito como factor de acceso y de promoción laboral son considerados por los funcionarios como factores

<sup>11</sup> Este tipo de diagnóstico de corrupción y gobernabilidad ha sido aplicado en varios países de Latino-América, Europa del Este y África y en todos ellos se ha llegado a la misma conclusión. La lista completa de los países y sus respectivos hallazgos se puede encontrar en la página Web <http://www.worldbank.org/wbi/governance/capacitybuild/d-surveys.html>

que atentan contra la integridad institucional y la moral del personal público. La correlación simple entre el acceso y la promoción laboral basada en el mérito correlaciona positivamente con compenetración del personal con la misión, mayor apertura, menor politización y menor corrupción.

## **Impactos en los Servicios Públicos**

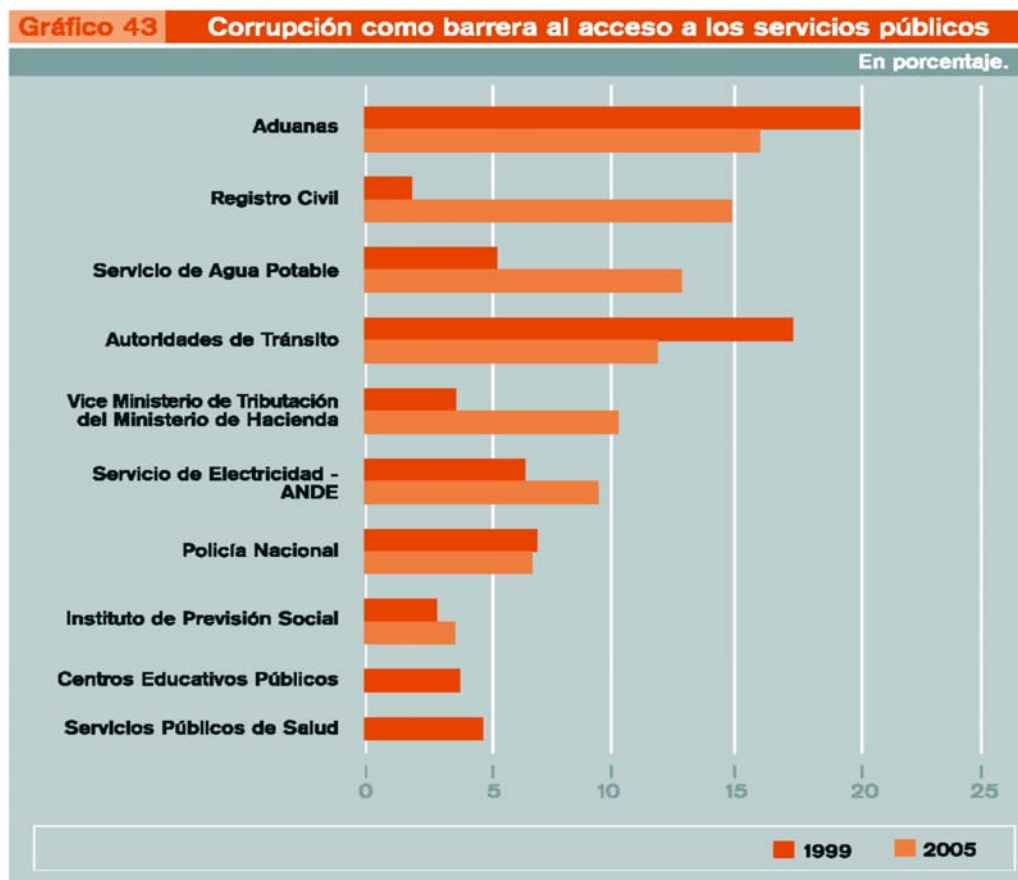
- **Acceso, calidad y costo de los servicios públicos son afectados negativamente por las debilidades de gobernabilidad igual que en 1999.** El mapa general<sup>12</sup> de las 27 instituciones públicas<sup>13</sup>, cuyo resumen se presenta en el cuadro 1, indica mejores niveles de desempeño cuando los elementos de buena gobernabilidad son más altos; y a la inversa peores desempeños ante los factores nocivos a la misma. Así, el acceso a los servicios y la provisión de los mismos con suficiencia, calidad y bajo costo, se relaciona positiva y significativamente con la compenetración del funcionario con la misión de sus instituciones (0.43 y 0.55 respectivamente), con la calidad y cumplimiento de las reglas (0.35 y 0.45 respectivamente, y así sucesivamente), la transparencia, la apertura y la participación ciudadana en las mismas. La provisión de los servicios con suficiencia, calidad y bajo costo se relaciona positivamente con la disponibilidad de recursos adecuados, con niveles altos de significación.

| Cuadro 1 Grado de relación entre los indicadores de desempeño institucional |                              |  |                             |
|---|------------------------------|--|-----------------------------|
| Indicadores   | Acceso de pobres al servicio | Servicios de calidad, bajo costo y satisfactorios para la ciudadanía | Vigencia de la meritocracia |
| Compenetración del funcionariado con la misión                              | 0.43<br>0.0004               | 0.55<br>0.000  | 0.44<br>0.0002              |
| Cumplimiento estricto de las reglas   | 0.35<br>0.0041               | 0.45<br>0.0002   | 0.45<br>0.0002              |
| Calidad de las reglas   | 0.28<br>0.0218               | 0.58<br>0.000  | 0.46<br>0.0001              |
| Apertura  | 0.33<br>0.0078               | 0.55<br>0  | 0.59<br>0.000               |
| Recursos adecuados  | PS                           | 0.60<br>0.000  | 0.33<br>0.0081              |
| Transparencia   | 0.37<br>0.0025               | 0.53<br>0.000  | 0.67<br>0.000               |
| Voz ciudadana   | 0.34<br>0.0053               | 0.54<br>0.000  | 0.38<br>0.0018              |
| Corrupción percibida  | -0.42<br>0.0005              | -0.42<br>0.0006  | -0.46<br>0.0001             |
| Politización  | -0.26<br>0.0395              | -0.32<br>0.0083  | -0.59<br>0.000              |

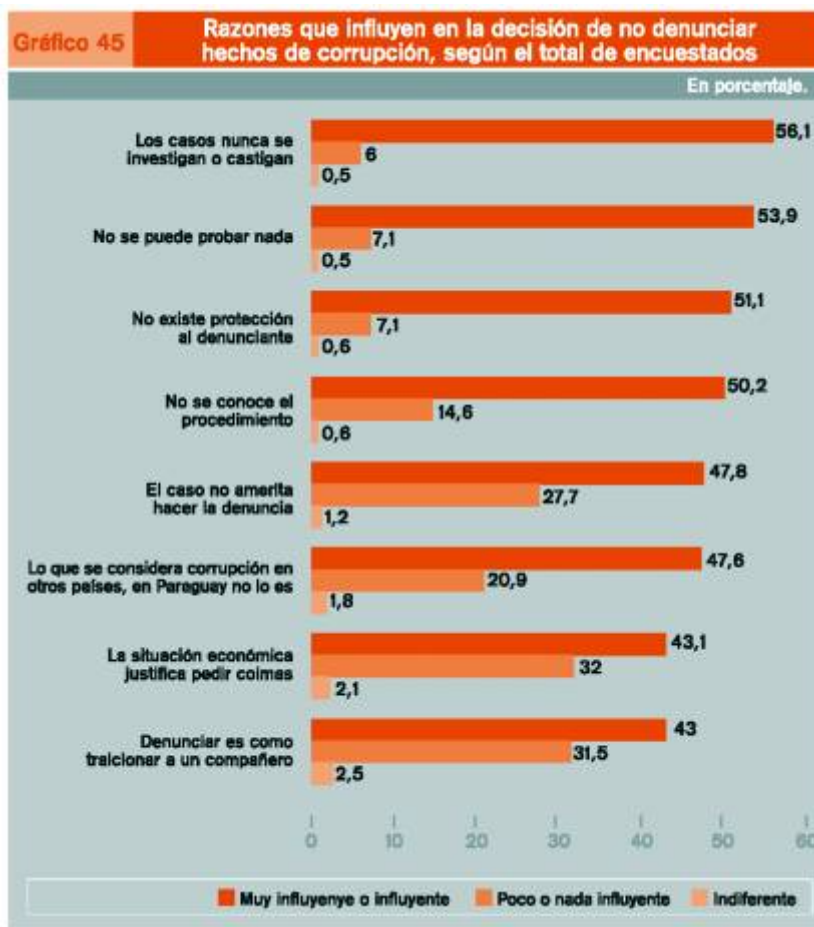
<sup>12</sup> Véanse la definición de los 16 indicadores de gobernabilidad y los 6 indicadores de corrupción agrupados en un Índice Global de Corrupción con base a preguntas hechas al funcionariado público en el Anexo 2. El análisis por institución podrá hacerse siempre que la muestra lo permita.

<sup>13</sup> Son 27 las instituciones públicas observadas y son las siguientes: a) Poder Ejecutivo: 1. Ministerio del Interior, 2. Policía Nacional, 3. Ministerio de Defensa Nacional, 4. Ministerio de Hacienda, 5. Ministerio de Educación y Cultura, 6. Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social, 7. Ministerio de Justicia y Trabajo, 8. Ministerio de Agricultura y Ganadería, 9. Ministerio de Industria y Comercio, 10. Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones, 11. Corte Suprema de Justicia, 12. Secretarías Presidencia de la República; b) Poder Judicial: 13. Tribunal Superior de Justicia Electoral, 14. Ministerio Público, 15. Corte Suprema de Justicia; Poder Legislativo: 16. Cámara de Senadores, 17. Cámara de Diputados; c) Otras instituciones: 18. Banco Central del Paraguay, 19. IPS (Instituto de Previsión Social), 20. ANDE, 21. Municipalidad de Asunción; 22. Municipalidades de Ciudad del Este, Hernandarias, Presidente Franco. Otras empresas públicas: 23. Municipalidades Departamento Central, 24. Municipalidades Interior del país, 25. Entes Autónomos y Autárquicos, 26. Gobernaciones. 27. Entidades financieras oficiales. **Para la correlación se utilizó el índice de Spearman. Este índice de correlación puede variar entre menos 1 y 1. Una correlación igual a "1" demostraría una totalmente compatible y perfecta.**

- **La corrupción como barrera al acceso de los servicios públicos entre 1999 y 2005, disminuyó en algunos casos, y aumentó en otros.** El porcentaje de usuarios que contempló la posibilidad de buscar atención en las aduanas, las autoridades de tránsito, los centros educativos y de salud públicos, pero decidió no hacerlo por los altos costos extra-oficiales se redujo de 1999 al 2005, especialmente en las dos últimas instituciones. Sin embargo, esta barrera aumentó desde 1999 en los servicios de agua potable y electricidad, en el Viceministerio de Tributación, y especialmente en el Registro Civil (gráfico 43).

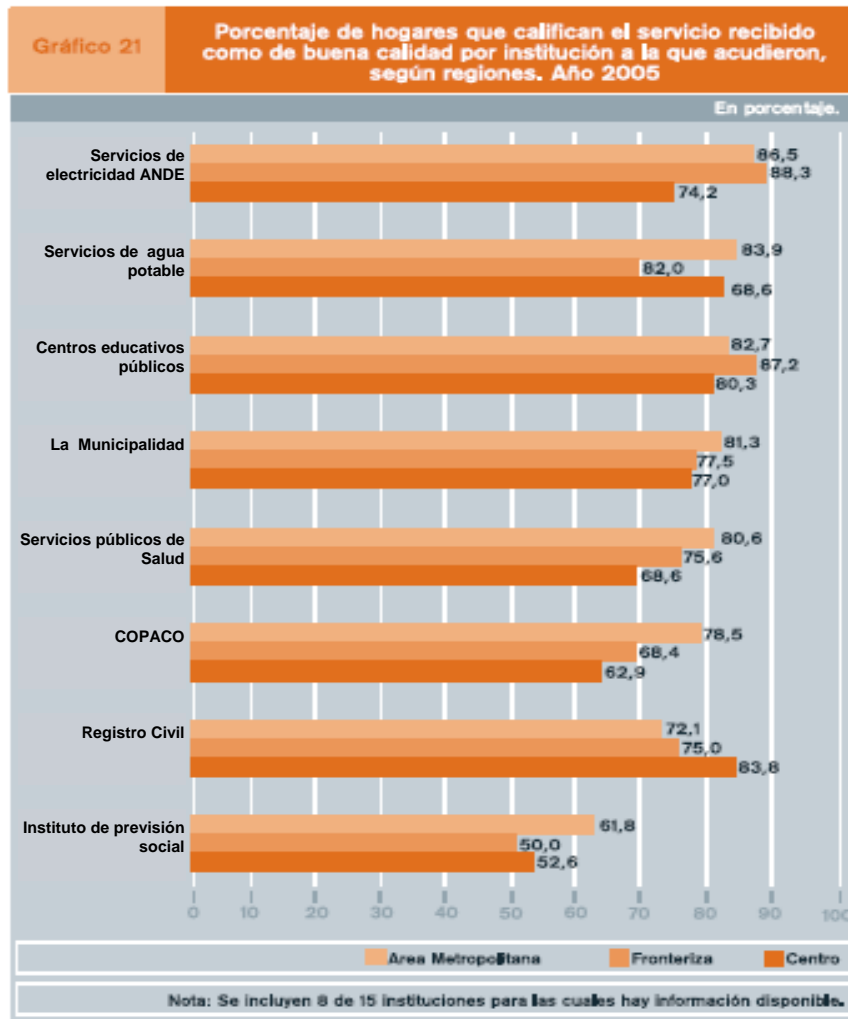


- **Los pagos de sobornos se traducen en mejor atención en el sector público.** Resulta preocupante observar que más del 80% de los usuarios considera que el pago de coimas produce mejor atención del sector público.
- **Relación paradójica entre intolerancia a la corrupción y no realización de denuncias.** Los usuarios manifiesta intolerancia hacia todos los hechos de corrupción que les fueron mencionados (con porcentajes mayores al 95%). Pero esa intolerancia expresada no se manifiesta en denuncias de hechos de corrupción. La impunidad es la razón de mayor influencia en la decisión de no denunciar. Los casos nunca se investigan o castigan se percibe como mayor el obstáculo. Le siguen en orden de importancia la falta de pruebas y el temor a represalias. El poco conocimiento sobre los procedimientos para realizar las denuncias también es mencionado como influyente y muy influyente por más de la mitad de los encuestados para no concretarlas. Esto último, a pesar de la evidencia de un avance en el conocimiento de la población de los procedimientos para denunciar la corrupción que creció del 15 al 30 % entre 1999 y el 2005.



- Heterogeneidad Geográfica en la Calidad del Servicio Público.** La proporción de usuarios que está satisfecha con la calidad de los servicios de las instituciones<sup>14</sup> varía mucho entre regiones, siendo los centros educativos públicos los de menor variación. Para más del 50% de quienes han utilizado los servicios de las instituciones públicas exploradas, los mismos han sido de buena y muy buena calidad. Las 5 mejor calificadas han sido la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), el servicio de agua potable, los centros educativos públicos, las municipalidades y los servicios públicos de salud. Para más del 80% de quienes tuvieron contacto con estas instituciones los servicios han sido de buena y muy buena calidad. Las instituciones públicas peor calificadas por los usuarios han sido el Instituto de Previsión Social (IPS), el Viceministerio de Tributación, la Dirección General de Aduanas, el Ministerio Público y los Juzgados. Más de un 20% de quienes tuvieron contacto con las mismas han calificado su servicio de mala y muy mala calidad (gráfico 21).

<sup>14</sup> Análisis de la situación de las 8 instituciones para las cuales hay información disponible por regiones: Servicio de Electricidad (ANDE); Servicio de Agua Potable, Centros Educativos Públicos, Municipalidad, Servicios Públicos de Salud, COPACO, Registro Civil, Instituto de Previsión Social (IPS).



- Algunos Servicios Públicos: Educación y Salud.** Estos servicios están ubicados en los niveles porcentuales más bajos por los cuales los usuarios han decidido no acudir a los mismos por los altos costos extra-oficiales debido a corrupción (gráfico 43). Para el caso de educación, casi 68 % de los funcionarios han respondido que el servicio es accesible para los pobres, y esta proporción es mayor que el valor medio de un poco más de 65 % para toda la administración pública; igualmente lo son la calidad de las reglas, la transparencia, las auditorías, la participación social, la meritocracia, la corrupción percibida. Sin embargo, el índice de corrupción global de 45.9 supera el valor medio de 43.8, en el que los valores mayores implican mayores niveles de baja gobernabilidad o institucionalidad tales como la insatisfacción, la politización en las decisiones, la baja supervisión y cumplimiento de las reglas, entre otras. Casí el 80% de los usuarios percibe que la politización en la adjudicación de rubros a maestros es una práctica frecuente y muy frecuente, y como obstáculos importantes y muy importantes para una educación de calidad citan el alto costo, y los bajos niveles de cobertura.

Por su parte, para los servicios de salud, los índices de corrupción en la gestión de personal, en el presupuesto, y en contratos públicos son los más significativos y en su mayoría superiores al valor medio. Sin embargo, en los índices de desempeño institucional,

en los que los puntajes altos significan mejores niveles, los de servicios de salud logran resultados altos y superiores al valor medio, tales como en el acceso a servicios para personas de escasos recursos, así como la calidad de las reglas presupuestarias, calidad de reglas en administración de servicios, transparencia en decisiones presupuestarias, y meritocracia.

## Vínculo entre las Vulnerabilidades Institucionales y la Corrupción

- **Niveles de desarrollo de factores de gestión institucional.** La evidencia muestra claramente que hay variedad de niveles de desarrollo de los factores de gestión entre las instituciones en Paraguay. Por lo tanto, sería engañoso generalizar una calificación para todas las instituciones. Los factores evaluados como claves para el desempeño institucional que han sido medidos corresponden a dimensiones de satisfacción personal e institucional por parte del funcionario público. Casi el 52 % de los funcionarios prefiere trabajar en el sector público, sin embargo casi el 60 % de los mismos no está satisfecho con el salario, y el 79 % busca frecuentemente otra actividad laboral. Los aspectos relativos a satisfacción institucional que fueron analizados arrojan resultados dispares de acuerdo, resultando los más deficitarios la gestión de recursos humanos y meritocracia, la no existencia de incentivos para generar una mejor calidad del servicio por parte de los funcionarios y la complejidad y centralización de la toma de decisiones, y la ineficiencia de la comunicación interna.
- **Mayores niveles de gobernabilidad menores niveles de Corrupción.** Un examen más analítico de la variación encontrada en el análisis de las instituciones permite establecer tanto relaciones simples entre elementos de gobernabilidad y corrupción por institución como relaciones causales. El análisis sugiere que los siguientes factores pueden ser importantes para mejorar la gobernabilidad:
  - **Voz.** Las instituciones públicas con mayores niveles de acuerdo por parte del funcionario que los ciudadanos son sus clientes, y en las que existen mecanismos para que los mismos puedan expresar sus preferencias, sugerencias y quejas presentan menores niveles de corrupción global.
  - **Transparencia.** La relación entre la corrupción y el grado de conocimiento sobre las decisiones en la entrega de servicios/desempeño de tareas diarias/contratos públicos es en general inversa.
  - **Calidad de reglas.** Hay menos incentivo para la corrupción cuando las reglas/directrices/regulaciones sobre administración de personal y presupuesto están escritas formalmente, son simples, claras, sin agregar demasiados pasos administrativos. Se subdivide en calidad de reglas de administración de personal, servicios y presupuesto.
  - **Meritocracia en la Función Pública.** Los aspectos relativos al mérito tanto para el acceso como la promoción laboral son desatendidos, favoreciéndose otros factores (amiguismo, prebendarismo político, nepotismo). 3 de las 5 instituciones más politizadas se encuentran entre las primeras de las 10 instituciones donde los funcionarios entienden que no rige el principio de la meritocracia.

- **Inclusión social y acción colectiva:** Las instituciones con los empleados que apoyan reformas civiles de la participación de la sociedad en el sector público exhiben niveles inferiores de la corrupción.

## Ambiente para Reformas

- **Necesidad de construir credibilidad por parte del gobierno.** La población encuestada es pesimista sobre las posibilidades de que la corrupción disminuya, el 52% piensa que aumentará. El porcentaje de usuarios que continúa pensando que *“se habla mucho sobre corrupción pero no se hace nada para combatirla”* continúa igual que en 1999 por encima del 80%. Este pesimismo es consistente con la opinión que la situación actual del país ha empeorado en los dos últimos años. Los usuarios son los más pesimistas a diferencia de los funcionarios. Por su parte, los empresarios que evalúan más duramente la situación son los que tienen empresas pequeñas y medianas (hasta 20 trabajadores).
- **Funcionarios públicos receptivos a la reforma del estado.** La mayoría de las medidas de reforma contaría con el apoyo mayoritario del funcionariado, con excepción de la privatización de las empresas públicas, con la cual el acuerdo es menos de la mitad.



- **Los medios de comunicación son percibidos como los más eficaces para ejercer control social contra la corrupción en las instituciones públicas.** El segundo lugar lo ocupan las comisiones vecinales y en tercero, las organizaciones de la sociedad civil en general. Los sindicatos de trabajadores son vistos como los más ineficaces para esta

tarea; resultado consistente con el listado de las instituciones percibidas como más corruptas en donde los mismos ocupan el quinto lugar. Otras organizaciones civiles dedicadas a temas anticorrupción son muy poco conocidas, tal es el caso de la Red de Contralorías Ciudadanas (42.1%), Transparencia Paraguay (49.6%) y el CISNI (83%).

- **Importancia de la Transparencia y Rendición de Cuentas.** En general puede afirmarse la valoración positiva que los tres sectores manifiestan en relación a la importancia de las medidas de transparencia como base de la legitimidad de las decisiones administrativas. La falta de acceso a información pública es uno de los problemas de transparencia más importantes de acuerdo a la opinión del 80,4% del empresariado. Por su parte, casi el 75 % de los funcionarios considera que la transparencia en el nuevo sistema de contrataciones, entre otros atributos, hace que este sistema sea efectivo como instrumento para combatir la corrupción. El acceso a los servicios públicos y la transparencia también se relaciona positivamente.

## **A modo de Próximos Pasos**

Este resumen podrá ser actualizado una vez se concluyan los análisis del Informe, y deben verse como un material disparador del debate hacia la actualización del Plan Nacional de Integridad 2000.

## Anexo 1: Metodología Del Estudio

Los cuestionarios administrados fueron inspirados en los que utiliza el Instituto del Banco Mundial para sus mediciones en otros países, adaptándose a las características y necesidades para su aplicación en Paraguay. Los cuestionarios miden los siguientes indicadores, (1) **indicadores de desempeño institucional**; (2) **indicadores de diferentes tipos de corrupción**; y (3) **medidas de gobernabilidad en las instituciones públicas**.

Para la selección de **usuarios de servicios públicos**, se consideraron dos dimensiones:

- Una muestra probabilística de los usuarios en los hogares, con una muestra de 1000 personas. En cada vivienda de la muestra, se seleccionó una persona que usualmente realiza las gestiones en las instituciones públicas; en su mayoría fueron los jefes de hogar.
- Una muestra no probabilística de 600 personas para realizar las encuestas de intersección frente a las instituciones públicas. La selección de las instituciones frente a las cuales se debía realizar las encuestas de intersección, se hizo considerando a aquellas donde muy pocos usuarios declararon haber realizado gestiones. Las personas entrevistadas frente a las instituciones fueron seleccionadas en forma aleatoria. Las instituciones seleccionadas fueron: la Dirección General de Tributación del Ministerio de Hacienda, el Ministerio Público, las Direcciones de Tránsito, el Poder Judicial (Ministerio Público y Palacio de Justicia) y la Dirección General de Aduanas.

Para la selección de la muestra de **funcionarios públicos** se tuvieron en cuentas tres estratificaciones que son:

- **El ámbito de cobertura institucional de las entidades públicas.**
  - Entidades nacionales,
  - Entidades departamentales,
  - Entidades municipales.
- **Informaciones correspondientes a los tres poderes del Estado:** Ejecutivo, Legislativo y Judicial.
- **La Función desempeñada por el entrevistado**, distinguiéndose entre:
  1. altos funcionarios, que toman decisiones estratégicas,
  2. funcionarios de carácter gerencial, que toman decisiones tácticas,
  3. funcionarios de carácter operacional.

La muestra fue calculada proporcionalmente al total de funcionarios de cada uno de los tres poderes, considerando las instituciones que fueron encuestadas en la primera oportunidad más otras incorporadas, teniendo en cuenta su importancia relativa en el manejo de personal y presupuesto.

Los altos funcionarios y los de carácter gerencial no fueron seleccionados en forma aleatoria, se incluyeron a aquellos que son esenciales por la función que desempeñan. Los

funcionarios de carácter operacional fueron seleccionados en forma aleatoria con la ayuda principalmente de los Directores o Jefes de RRHH de cada institución.

Los cargos de funcionarios encuestados, de acuerdo a la función que desempeñan, son:

| ALTOS FUNCIONARIOS  |               |             | FUNCIONARIOS DE CARÁCTER GERENCIAL                | FUNCIONARIOS DE CARÁCTER OPERACIONAL |
|---|---------------|-------------|---|--------------------------------------|
| NACIONAL  | DEPARTAMENTAL | MUNICIPAL   |   |                                      |
| Ministros<br>Viceministros<br>Secretarios Ejecutivos<br>Procurador Gral.<br>Procurador Adjunto<br>Presidente de Entes Descen. | Gobernadores  | Intendentes | Direcciones Generales<br>Direcciones<br>Jefaturas | Técnicos<br>Otros                    |

La muestra de **400 empresarios** se realizó incluyendo a empresas industriales, comerciales y de servicios. El Marco para los Comercios y Servicios fue proveído por la Cámara Paraguaya de Comercios y Servicios; la gestión de obtención de este listado la realizó el CISNI. Con respecto a las Industrias el marco utilizado fue el Directorio de Empresas Industriales de la DGEEC.

Para la selección de la muestra de las industrias se tuvo en cuenta el tamaño y la actividad principal; la estratificación por tamaño es el siguiente:

- a) 5 a 19 trabajadores,
- b) 20 a 49 trabajadores,
- c) 50 y más trabajadores.

Para el resto de las empresas (comercio y servicios), la estratificación se hizo por gremio y como al interior de los mismos, la cantidad de empresas era mínima se decidió realizar un censo a las distintas cámaras (encuestar a todas las empresas del listado), excepto al Centro de Importadores del Paraguay, con 292 empresas, donde se tomó una muestra aleatoria. Como no se disponía del número de trabajadores de cada empresa no se consideró esta variable para la muestra.

Las entrevistas fueron realizadas en su mayoría a los Gerentes o Directores de las Empresas Privadas.

La encuesta fue aplicada por la DGEEC entre noviembre de 2004 y enero de 2005, a un total de 2810 personas. El total de entrevistados/as comprende 986 funcionarios y funcionarias del sector público, 1559 usuarios/as y 265 empresarios/as.

La encuesta a Funcionarios Públicos tuvo una cobertura de 94%. El de menor cobertura corresponde a los funcionarios de alto rango (61%), a éstos les siguen los funcionarios gerenciales (94%) y los funcionarios operativos (98%).

La cobertura de la encuesta a usuarios seleccionados en los hogares es del 100%, en el caso de la intersección - usuarios encuestados frente a las instituciones públicas donde solicitan servicio - se logró encuestar al 93%, quedando pendientes las encuestas a ser realizadas frente al Ministerio Público (40 encuestas).

| Situación      | Funcionarios Públicos |             |             |               | Usuarios    |             |              | Empresarios |
|----------------|-----------------------|-------------|-------------|---------------|-------------|-------------|--------------|-------------|
|                | Total                 | Altos       | Gerenciales | Operacionales | Total       | Hogares     | Intersección |             |
| <b>Total</b>   | <b>1044</b>           | <b>83</b>   | <b>191</b>  | <b>770</b>    | <b>1600</b> | <b>1005</b> | <b>595</b>   | <b>426</b>  |
| <b>%</b>       | <b>94,4</b>           | <b>61,4</b> | <b>94,2</b> | <b>98,1</b>   | <b>97,4</b> | <b>99,9</b> | <b>93,3</b>  | <b>62,2</b> |
| Encuestadas    | 986                   | 51          | 180         | 755           | 1559        | 1004        | 555          | 265         |
| Pendientes     | 54                    | 28          | 11          | 15            | 40          | -           | 40           | 87          |
| Rechazos       | 4                     | 4           | 0           | 0             | -           | -           | -            | 28          |
| Otra situación | -                     | -           | -           | -             | 1           | 1           | -            | 46          |

En el caso de las encuestas a empresarios, fueron encuestados el 62% del total y el 38% restantes se distribuyen entre los rechazos (7%), pendientes (20%), un 11% de empresas que se encuentran en otra situación, como empresas cerradas, no ubicadas y otros" (Informe de la DGEEC de marzo de 2005).

En el mes de marzo de 2005 fue realizada una consultoría previa a la presente en la cual se estudiaron los cuestionarios aplicados y su relación con los indicadores especificados, se sugirieron los cruces y se analizaron las posibilidades comparativas de los presentes resultados con las conclusiones del estudio de 1999.

En el mes de mayo de 2005, en reuniones de trabajo con el equipo técnico del Instituto del Banco Mundial que asesora este estudio, se reelaboraron los indicadores de desempeño institucional y corrupción. Los mismos fueron utilizados para el análisis de los resultados de la encuesta en el componente aplicado a los funcionarios públicos. Esto permitió obtener información específica referida a cada institución pública o a grupos de instituciones públicas afines, y por zona geográfica en donde la muestra lo permitió.

La metodología de elaboración de los indicadores incluyó:

- La definición conceptual de las dimensiones exploradas,
- La selección de las preguntas que exploran cada concepto,
- La construcción de índices.

Las preguntas exploratorias de cada indicador fueron utilizadas como base para los cuestionarios aplicados en el presente estudio realizado en Paraguay.

El margen de error es del 2% y la confianza del 95%.

#### **Nº DE ENCUESTADOS POR INSTITUCIÓN PÚBLICA INSTITUCIÓN/ FRECUENCIA**

|   |     |
|---|-----|
| MINISTERIO DE HACIENDA                  | 103 |
| MINISTERIO DE SALUD PUBLICA Y BIENESTAR | 72  |
| Municipalidad de Asunción               | 52  |

|   |    |
|---|----|
| MINISTERIO DE EDUCACION Y CULTURA               | 48 |
| CORTE SUPREMA DE JUSTICIA (Palacio de Justicia) | 43 |
| Policia Nacional                                | 41 |
| MINISTERIO DE JUSTICIA Y TRABAJO                | 36 |
| MINISTERIO DE INDUSTRIA Y COMERCIO              | 32 |
| MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERIA           | 27 |
| MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS Y COMUNICA         | 25 |
| MINISTERIO PUBLICO (Fiscalía)                   | 25 |
| BANCO CENTRAL DEL PARAGUAY                      | 24 |
| Tribunal Superior de Justicia Electoral         | 23 |
| BANCO NACIONAL DE FOMENTO                       | 23 |
| MINISTERIO DEL INTERIOR                         | 20 |
| MINISTERIO DE DEFENSA NACIONAL                  | 19 |
| ANDE  | 19 |
| IPS (Instituto de Previsión Social)             | 16 |
| ANNP (Administración Nacional de Navega         | 16 |
| Municipalidad de Ciudad del Este                | 16 |
| Dirección General de Correos                    | 14 |
| PETROPAR (Petróleos Paraguayos)                 | 14 |
| INC (Industria Nacional del Cemento)            | 14 |
| ESSAP (CORPOSANA)                               | 14 |
| Municipalidad de San Lorenzo                    | 13 |
| Municipalidad de Encarnación                    | 12 |
| Registro Civil                                  | 9  |
| INTN (Instituto Nacional de Tecnología          | 9  |
| Cámara de Senadores                             | 8  |
| Cámara de Diputados                             | 8  |
| Gobernación de Itapúa                           | 8  |
| Gobernación Central                             | 8  |
| Instituto de Bienestar Rural I.B.R. o I         | 8  |
| CONATEL   | 8  |
| CAH (Crédito Agrícola de Habilitación)          | 8  |
| Municipalidad de Concepción                     | 8  |
| Secretaría Técnica de Planificación             | 7  |
| DINAC(Dirección Nacional de Aeronáutica         | 7  |
| Gobernación de Caaguazú                         | 7  |
| Gobernación de Alto Paraná                      | 7  |
| Municipalidad de Coronel Oviedo                 | 7  |
| Municipalidad de Fdo. de la Mora                | 7  |
| Municipalidad de Lambaré                        | 7  |
| Municipalidad de Pedro Juan Caballero           | 7  |
| Gobernación de Guairá                           | 6  |
| Gobernación de Misiones                         | 6  |
| Municipalidad de Villarrica                     | 6  |
| Municipalidad de Hernandarias                   | 6  |
| Municipalidad de Luque                          | 6  |
| CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA             | 5  |
| Gobernación de Amambay                          | 5  |

|  |            |
|--|------------|
| Municipalidad de Caaguazú                | 5          |
| Vice Ministerio de la Juventud           | 4          |
| Servicio Nacional Forestal               | 4          |
| Procuraduría General de la República     | 4          |
| Secretaría de la Función Pública         | 4          |
| Gobernación de Concepción                | 4          |
| CONAVI (Consejo Nacional de la Vivienda) | 4          |
| Instituto Nacional del Indígena (INDI)   | 4          |
| Municipalidad de San Ignacio             | 4          |
| Municipalidad de Pdte. Franco            | 4          |
| Secretaría de Acción Social              | 3          |
| SENACSA                                  | 3          |
| <b>TOTAL GENERAL</b>                     | <b>986</b> |

| <b>Nº DE USUARIOS QUE HAN HECHO TRAMITES EN LA INSTITUCIÓN</b> |   |
|--|---|
| <b>Institución</b>   | <b>Número de usuarios que han hecho trámites en la institución 1 o más veces.</b> |
| ANDE   | 1135  |
| Municipalidad  | 758   |
| Instituciones de Salud Pública                                 | 679   |
| Servicio de agua potable                                       | 623   |
| Policía Nacional   | 498   |
| COPACO   | 438   |
| Registro Civil   | 438   |
| Policía de Tránsito  | 324   |
| Vice Ministerio de Tributación                                 | 318   |
| IPS  | 297   |
| Juzgados   | 229   |
| Centros educativos públicos                                    | 229   |
| Ministerio Público   | 202   |
| Dirección General de Aduanas <sup>15</sup>                     | 167   |

<sup>15</sup> En el periodo de aplicación de la encuesta, la actualmente denominada Dirección Nacional de Aduanas, aún se denominaba Dirección General de Aduanas.

## Anexo 2: Indicadores de Desempeño Institucional, y de Corrupción

| Indicadores de desempeño institucional | Definición   |
|--|--|
| 1. ACCESO PARA LOS POBRES              | Índice que representa la accesibilidad de ciudadanos pobres al servicio público provisto por la institución.   |
| 2. DESEMPEÑO DE SERVICIO               | Índice que mide hasta que punto el servicio provisto por la institución es de alta calidad, completamente satisfactorio para el usuario, y ofrecido a un costo relativamente bajo.   |
| 3. AUDITORÍA                           | Índice que representa el porcentaje de casos donde las decisiones sobre administración de personal y presupuesto están sujetas a auditorias externas y/o internas. Subdividido en el análisis empírico en auditoria en administración de personal, auditoria en administración de presupuesto y existencia de documentación respaldatoria.                                   |
| 4. CUMPLIMIENTO DE REGLAS              | Índice que representa la frecuencia con la cual las reglas/directrices/regulaciones sobre administración de personal y presupuesto se hacen cumplir.   |
| 5. SUPERVISIÓN DE REGLAS               | Índice que representa la frecuencia con la cual las reglas/directrices/regulaciones sobre administración de personal y presupuesto son supervisadas.   |
| 6. MERITOCRACIA                        | Índice que representa la frecuencia con que las decisiones en los problemas de administración de personal son basadas en experiencia/mérito/desempeño profesionales.   |
| 7. CONOCIMIENTO DE LA MISIÓN           | Índice que determina el grado de entendimiento del objetivo de la institución y las tareas y responsabilidades propias por parte de los funcionarios públicos dentro de la institución.  |
| 8. APERTURA                            | Índice que representa la frecuencia con que reglas/directrices/regulaciones sobre administración de personal y presupuesto, son anunciadas y abiertas al interior de la institución y se establecen mecanismos de consulta para el público. Se subdivide en tres categorías: apertura de decisiones de personal, apertura de decisiones de presupuesto, apertura al público. |
| 9. POLITIZACIÓN                        | Índice que representa el porcentaje de casos donde las decisiones sobre administración de personal, y presupuesto están sujetas a la interferencia política. Subdividido en el análisis empírico en politización en la administración de personal y en la administración de presupuesto.   |
| 10. CALIDAD DE REGLAS                  | Índice que representa la frecuencia con que reglas/directrices/regulaciones sobre administración de personal y presupuesto son escritas formalmente, simples, claras, sin agregar demasiados pasos administrativos. Se subdivide en calidad de reglas de administración de personal, servicios y presupuesto.  |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
| 11. RECURSOS                | Índice que representa el porcentaje de casos en los cuales los recursos físicos, financieros y de capital humano de la agencia son adecuados.                 |
| 12. TRANSPARENCIA           | Índice que representa el porcentaje de casos donde las decisiones sobre administración de personal y presupuesto se hacen transparentemente.                  |
| 13. VOZ CIUDADANA           | Índice que representa la existencia de mecanismos de queja y retroalimentación del ciudadano dentro de la institución.  |
| 14. ROTACIÓN                | Índice que indica la frecuencia de la tasa de rotación de la institución y la tasa de rotación del sector público al privado y del sector privado al público. |
| 15. SATISFACCIÓN SALARIAL   | El porcentaje de empleados muy satisfechos o algo satisfechos con sus salarios y beneficios.  |
| 16. INSATISFACCION SALARIAL | Porcentaje de empleados que debe buscar otro trabajo para completar ingresos  |

| <b>Indicadores de corrupción</b>                  | <b>Definición</b>  |
|---|--|
| <b>ÍNDICE DE CORRUPCIÓN GLOBAL</b>                | Índice de corrupción que representa el promedio de cinco indicadores de corrupción estandarizados: soborno sobre decisiones reguladoras/legales, soborno sobre contratos públicos, soborno para obtener servicios públicos, corrupción en la administración del personal y corrupción en la administración presupuestaria. |
| <b>Sub-índices de corrupción analizados</b>       |  |
| 1. CAPTURA DEL ESTADO                             | Índice de corrupción que representa la magnitud de sobornos para alterar regulaciones y las decisiones legales dentro de la institución.   |
| 2. CORRUPCIÓN EN LOS CONTRATOS                    | Índice de corrupción que representa la frecuencia dentro de la institución de sobornos en el proceso de contratos.   |
| 3. CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE PERSONAL    | Índice de corrupción que representa el porcentaje de casos dónde las decisiones en la administración de personal se basan en pagos extraoficiales.   |
| 4. CORRUPCIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN PRESUPUESTARIA | Índice de corrupción que representa la frecuencia dentro de la institución de irregularidades/desviación de fondos o cualquier otro tipo de abuso del presupuesto.   |
| 5. CORRUPCIÓN ADMINISTRATIVA                      | Índice de corrupción que representa la frecuencia dentro de la institución de sobornos para obtener los servicios públicos en la institución.  |
| 6. CORRUPCION PERCIBIDA                           | Nivel de corrupción percibido por funcionarios en sus instituciones.   |

## **Anexo N° 3: EL PROCESO PARTICIPATIVO DE DISCUSIÓN SOBRE LOS RESULTADOS DEL ESTUDIO Y PROPUESTAS DE ALTERNATIVAS**

### **Las reuniones sectoriales**

La divulgación de los resultados del estudio “Patrones de Comportamiento y Desempeño Institucional, Gobernabilidad y Corrupción en el Sector Público en el Paraguay, 2005” fue realizada en reuniones sectoriales desarrolladas por el CISNI durante la segunda quincena del mes de septiembre del 2005, como parte del proceso participativo de actualización del Plan Nacional de Integridad.

Fueron llevadas a cabo un total de 7 (siete) reuniones sectoriales y una conferencia de prensa. Los participantes provinieron de varios de los sectores cuyas opiniones se consideran fundamentales por sus posibles aportes al diseño del nuevo Plan y/o por la importancia de su rol en la implementación de los planes de lucha anticorrupción. Más de 250 (doscientas cincuenta personas), pertenecientes a alrededor de 150 (ciento cincuenta) instituciones, entre ellas organismos de cooperación internacional, sector público, empresariado nacional, organizaciones de la sociedad civil, universidades, partidos políticos, participaron de estos encuentros sectoriales.

El programa general de las reuniones sectoriales contempló la presentación de los objetivos por un representante del CISNI, una conferencia dictada por el Dr. Francisco Nieto, consultor internacional, para culminar con la entrega de resultados, seguida de un debate y trabajos de grupo.

Las reuniones con mayor convocatoria fueron las del sector público, especialmente del sistema judicial, de organizaciones de la sociedad civil y de las universidades. Aquellas con menor respuesta fueron las destinadas a los partidos políticos y al Congreso Nacional.

Entre las observaciones aportadas por cada sector, podemos destacar las siguientes:

En el *sector público*, se habló de las dificultades y resistencias para implementar cambios estructurales y de la preocupación sobre el rol de los sindicatos.

Las instituciones que componen el sistema de justicia manifestaron la necesidad de visibilizar los esfuerzos que se han realizado en la materia, de contar con información más discriminada acerca del sistema judicial, de articular las acciones de las distintas instituciones que conforman el sistema judicial.

El Congreso Nacional (Cámara de Senadores) preconizó su compromiso con una agenda legislativa anticorrupción, así como la necesidad de un mayor apoyo de las distintas bancadas partidarias representadas en el Congreso con las leyes anticorrupción.

El *empresariado* enfatizó sobre la definición y potenciación del rol del sector privado y la sociedad civil, el achicamiento del Estado, la potenciación de los gremios, la creación de fuentes de empleos productivos, la supresión de subsidios a los partidos políticos, la institucionalización de la carrera de la función pública (la masificación de la función pública impide la competitividad

del Estado), la disminución de la vulnerabilidad de los medios de comunicación y la localización de la corrupción.

Las *universidades* remarcaron el interés en nuevas investigaciones, en difundir los datos y en concertar alianzas estratégicas.

Para la *sociedad civil*, es necesario identificar acciones futuras revisando la agenda de trabajo anterior, conciliar la promoción de integridad con el combate a la corrupción, una mayor coherencia entre el discurso y la acción de parte de las instituciones públicas, la visibilización de las buenas prácticas, tanto en el ámbito público como de las iniciativas de la sociedad civil, el rol del empresariado en la corrupción pública, el rol de los partidos políticos en el cuidado de las instituciones democráticas, la orientación hacia las elecciones municipales para obtener compromisos en esta materia y la necesidad de un mayor aprovechamiento del CISNI como espacio de debate y de propuestas de cambio.

Finalmente, los *partidos políticos* solicitaron contrastar los sondeos de opinión con el porcentaje de personas afiliadas a los partidos, dado que la percepción ciudadana se construye en gran medida según lo que la prensa destaca, información que sirve como pulso social, la importancia de la educación para formar sujetos con autonomía y criterio propio y compromisos anticorrupción de los partidos políticos en materia legislativa.

### **El foro de presentación de propuestas sectoriales**

Este foro tuvo lugar el 14 de diciembre de 2005 y sus objetivos fueron a) presentar una síntesis de lo avanzado con el PNI 2000 b) proyectar los nuevos ejes estratégicos del PNI en concordancia con las Convenciones Anticorrupción de la OEA y de Naciones Unidas y c) recibir las propuestas sectoriales para actualizar el PNI.

Fueron invitados los sectores que participaron previamente de las reuniones sectoriales: autoridades de instituciones estatales, organizaciones de la sociedad civil, autoridades universitarias, representantes de gremios empresariales, partidos políticos, organismos internacionales y agencias de cooperación.

Entre las numerosas propuestas presentadas por las instituciones participantes, se puede mencionar: políticas, acciones, responsables y plazos que deberían incluirse en el PNI, presentación de las acciones futuras de la Corte Suprema de Justicia en materia de promoción de integridad, proyecto de Formación Ciudadana en alianza con las Universidades locales, inclusión de objetivos propiciadores de integridad para gobiernos locales, incorporación de la perspectiva de género tendiente a lograr pautas de equidad que involucren a hombres y mujeres en el proceso de fortalecimiento de las instituciones democráticas, conformación de un consorcio de universidades que articule diversas actividades referidas a la promoción de integridad institucional, incorporación de la perspectiva empresarial en el PNI, generando objetivos propiciadores de integridad para el sector en su interfaz con la administración pública.

#### **Anexo N° 4: LISTADO DE GRÁFICOS POR ORDEN DE APARICIÓN**

| Listado   | Pág. |
|---|------|
| • Cuadro de Texto N° 1. Avances del Plan Nacional de Integridad 2000.   | 6    |
| • Principales obstáculos para el desarrollo de actividades empresariales según empresarios.   | 9    |
| • Tabla 1. Instituciones percibidas como más y menos corruptas.   | 10   |
| • Percepción ciudadana acerca de influencias sobre el Poder Judicial. Cuadro comparativo 1999 – 2005.   | 10   |
| • Frecuencia y ámbitos en los cuales se realizan pagos ilegales de parte de los empresarios.  | 12   |
| • Prácticas de corrupción más frecuentes en el ámbito público.  | 13   |
| • Prácticas de corrupción difundidas en las instituciones del Estado, según regiones  | 14   |
| • Porcentaje de ingresos de usuarios gastados en sobornos   | 15   |
| • Cuadro 1. Grado de relación entre los indicadores de desempeño institucional  | 18   |
| • Corrupción como barrera al acceso a los servicios públicos  | 19   |
| • Razones que influyen en la decisión de no denunciar hechos de corrupción, según el total de encuestados.                                    | 20   |
| • Porcentaje de hogares que califican el servicio recibido como de buena calidad por institución a la que acudieron, según regiones. Año 2005 | 21   |

wb305396

M:\FR country work\Camille\Paraguay\DRAFT\_Paraguay Exec Summ\_posted.doc  
27/02/2007 17:29:00